

**Nacimiento y desarrollo
del procedimiento de codecisión (1993-2002):
La consolidación del Parlamento Europeo
como Poder Legislativo de la Unión Europea.**

Autor:

ASIER GARCÍA LUPIOLA

Director de la Tesis:

Francisco Aldecoa Luzárraga



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

*Begoña,
Maialen eta Iker
(mz)*

NOTA DEL AUTOR

El texto que el lector tiene entre manos no es un libro al uso, pues se trata de una tesis doctoral. El presente escrito es fruto de la investigación que realicé, finalizados los cursos de doctorado, entre mediados de 1999 y finales de 2002, bajo la dirección del profesor Francisco Aldecoa Luzárraga, a quien debo agradecer toda la ayuda que me ha prestado, sus consejos y su paciencia. Tras las oportunas revisiones la tesis fue presentada para su defensa en marzo de 2003. Sin embargo, numerosos problemas burocráticos y de papeleo, así como diversas dificultades con la agenda de los miembros del correspondiente Tribunal, conllevaron que la lectura de la tesis se retrasara un año.

Obtenido el grado de doctor y tras asentar mi situación docente, atendí la oferta que me realizó el profesor Kepa Sodupe Corcuera, consistente en colaborar en la Cátedra de Estudios Internacionales de la Universidad del País Vasco, de la cual es director. Es al profesor Sodupe a quien tengo que agradecer especialmente que finalmente me decidiese a promover los trámites que me han llevado a este punto en el que mi tesis doctoral es publicada.

La tesis consiste en el estudio del principal procedimiento de adopción de decisiones de la Unión Europea. Se trata del procedimiento de codecisión, el cual posibilita que el Parlamento Europeo, única institución comunitaria representante de los ciudadanos, participe plenamente en el proceso legislativo. Esta relevante característica permite afirmar, y ello constituye la hipótesis que prueba el texto, que la codecisión ha colaborado directamente en que el proceso de integración europea sea, al mismo tiempo, un proceso democrático. He querido cubrir el lapso de tiempo que existe entre el fin del período estudiado (mayo de 2002) y el momento de redactar estas líneas (noviembre de 2004), añadiendo un breve epílogo al final del trabajo. En el mismo se expresan las notas características del desarrollo posterior de la codecisión. Entiendo que se trata de un anexo necesario, más aún tras haberse firmado el 29 de octubre la Constitución Europea. Tanto la evolución de la codecisión como las modificaciones recogidas en el texto constitucional confirman el planteamiento recogido en la tesis.

Agradezco su ayuda y apoyo a todos los que en su día mencioné en la propia tesis, especialmente a mis compañeros del Departamento de Evaluación de la Gestión e Innovación Empresarial de la E.U. de Estudios Empresariales de Bilbao, al Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho y de las Instituciones de la UPV/EHU, del que depende el programa de doctorado del que surgió la tesis y, por supuesto, a mi familia.

Cuando en 1995 inicié mi especialización en el Derecho de la Unión Europea, proceso con el que todavía continúo, no pensaba que llegaría un momento tan importante como el presente, pero aquí está. *I know seeing is believing but I can't believe what I'm seeing.*

Algorta, noviembre de 2004

Índice

Índice.....	7
Abreviaturas.....	13
Presentación.....	15

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

I. La singular estructura institucional de la Unión Europea como fundamento de su particular sistema legislativo.....	27
1. Los inicios.....	29
2. Las primeras modificaciones institucionales.....	30
3. El agravamiento del desequilibrio institucional y propuestas de solución.....	34
4. Las últimas reformas institucionales: Maastricht, Amsterdam, Niza.....	37
II. Antecedentes: Los procedimientos normativos previos a la codecisión.....	43
1. El proceso normativo en las Comunidades Europeas con anterioridad al Acta Única Europea.....	45
1.1. El procedimiento de consulta.....	45
1.2. El procedimiento de concertación.....	49
1.3. El procedimiento presupuestario.....	53
1.4. La intervención del Parlamento Europeo en los Tratados Internacionales...56	
2. Los procedimientos decisorios introducidos por el Acta Única Europea.....	59
2.1. Las cuestiones institucionales en el proceso de elaboración del AUE.....	59
2.2. El procedimiento de cooperación.....	64
2.3. El dictamen conforme.....	67
2.4. Los procedimientos previamente existentes tras el Acta Única Europea.....	70

3. El Tratado de la Unión Europea y el proceso normativo en la Unión Europea: modificaciones en los procedimientos existentes.....	74
4. La reforma del Tratado de Amsterdam.....	79
5. La última reforma: el Tratado de Niza.....	84

SEGUNDA PARTE: EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

III. Génesis de la codecisión. Situación previa al Tratado de la Unión Europea... 89

1. El Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo.....	91
1.1. Introducción.....	91
1.2. Sistema institucional y competencial.....	93
1.3. El proceso legislativo.....	96
2. Los primeros pasos en la introducción de la codecisión en el Derecho comunitario	101
2.1. Las diferentes reformas del proceso normativo comunitario como evolución hacia la codecisión.....	101
2.2. El procedimiento presupuestario.....	106
3. La Conferencia Intergubernamental de 1990-91.....	108
3.1. Introducción.....	108
3.2. Visión general de la(s) Conferencia(s) Intergubernamental(es).....	109
3.3. Desarrollo de la CIG.....	112
3.4. El Consejo Europeo de Maastricht.....	122

IV. La codecisión de Maastricht: el Parlamento Europeo como colegislador... 125

1. Introducción.....	127
2. Ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión.....	128
3. Desarrollo del procedimiento.....	131
3.1. Visión general.....	131
3.2. La primera lectura.....	134
3.3. La segunda lectura.....	135

3.4. La intervención del Comité de Conciliación.....	140
3.5. La tercera lectura.....	144
4. Valoración inicial de la codecisión de Maastricht.....	146
4.1. Valoración general.....	146
4.2. La postura del Parlamento Europeo.....	148
4.3. Valoración positiva: nuevo equilibrio de poder.....	150
4.4. Aspectos “no tan positivos” de la codecisión.....	155
V. El funcionamiento de la codecisión (1993-1999).....	163
1. Introducción.....	165
2. El impacto del procedimiento de codecisión.....	166
2.1. Un nuevo papel para el Parlamento Europeo.....	166
2.2. El fundamento del nuevo papel del PE.....	173
3. Valoración crítica del sistema codecisorio de Maastricht una vez puesto en práctica.....	179
3.1. Complejidad del procedimiento.....	181
3.2. Ámbito de aplicación.....	183
3.3. Cuestiones relativas al desarrollo del procedimiento.....	185

TERCERA PARTE: EL TRATADO DE AMSTERDAM

VI. La reforma de la codecisión.....	193
1. Introducción.....	195
2. Propuestas de reforma de la codecisión.....	197
2.1. Propuestas generales.....	198
2.2. Simplificación y ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión....	202
2.3. Propuestas relativas al desarrollo del procedimiento.....	202
2.4. El eje Consejo-Parlamento.....	205
2.5. La propuesta del Parlamento Europeo: la Constitución Europea.....	206

3. La Conferencia Intergubernamental de 1996.....	209
3.1. Los trabajos preliminares.....	210
3.2. El trabajo del Grupo de Reflexión.....	212
3.3. Los informes de las Instituciones.....	213
3.4. Las negociaciones.....	215
4. La “reforma institucional” del Tratado de Amsterdam.....	219

VII. La codecisión de Amsterdam: reforzamiento del PE.....225

1. Introducción.....	227
2. El artículo 251 TCE: la nueva redacción de la codecisión.....	227
3. La simplificación de la codecisión.....	229
3.1. Eliminación de los pasos innecesarios.....	231
3.2. Reducción de los plazos.....	232
3.3. Medidas para facilitar el acuerdo entre el Consejo y el PE en el seno del Comité de Conciliación.....	233
3.4. Nuevo desarrollo del procedimiento.....	234
4. El nuevo ámbito de aplicación.....	235
5. La nueva relevancia de la fase de conciliación.....	245
5.1. Diálogo a tres bandas.....	245
5.2. Las delegaciones institucionales en el Comité de Conciliación.....	246
5.3. Las reuniones del Comité de Conciliación.....	248
6. Valoración de la reforma de la codecisión.....	250
6.1. Valoración general: el PE como triunfador de la reforma.....	250
6.2. La ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión.....	255
6.3. La simplificación de la codecisión.....	258
6.4. Valoración final de la reforma de Amsterdam.....	263

VIII. La nueva codecisión en la práctica (1999-2002).....265

1. Introducción.....	267
1.1. La declaración común sobre el procedimiento de codecisión.....	268

1.2. Seminario sobre la codecisión de noviembre de 2000.....	270
2. La puesta en marcha de la codecisión reformada: las cifras.....	272
2.1. Primer informe sobre la codecisión bajo vigencia del Tratado de Amsterdam.....	272
2.2. Segundo informe sobre la codecisión bajo vigencia del Tratado de Amsterdam.....	273
2.3. Datos del tercer año de vigencia del Tratado de Amsterdam.....	275
2.4. Visión global de la nueva codecisión (1/5/1999-30/04/2002).....	276
3. Los acuerdos en primera y segunda lectura.....	279
4. La conciliación.....	285
4.1. Las reuniones informales y el “diálogo a tres bandas”.....	286
4.2. La transparencia y la problemática de los plazos.....	288
4.3. Cuestiones que afectan a las otras instituciones.....	291
5. Primer fracaso tras Amsterdam: el expediente “OPA”.....	294
6. La influencia del PE: la suerte de sus enmiendas.....	296
7. Nuevas propuestas.....	301
7.1. El documento de reflexión de los Vicepresidentes.....	301
7.2. La posición de diferentes órganos ante el documento.....	303
8. La mayor relevancia del Parlamento Europeo.....	305

CUARTA PARTE: EL FUTURO QUE YA ES PRESENTE

IX. El Tratado de Niza: nueva ampliación de la codecisión.....	311
1. Introducción.....	313
2. La CIG’2000: la reforma institucional.....	315
2.1. Desarrollo de la Conferencia.....	315
2.2. Resultados de la CIG’2000: la reforma institucional.....	321
3. La Conferencia Intergubernamental y la codecisión.....	326
3.1. Los trabajos preliminares.....	326
3.2. Desarrollo de la Conferencia bajo Presidencia portuguesa.....	330
3.3. Desarrollo de la Conferencia bajo Presidencia francesa.....	338

4. El Tratado de Niza y la codecisión.....	343
4.1. Resultado final: ampliación del ámbito de aplicación.....	343
4.2. Valoración y críticas.....	346
X. La futura reforma de la codecisión.....	355
1. La reforma de la Unión Europea.....	357
1.1. El nuevo método para la reforma: la convención.....	357
1.2. La Convención sobre el Futuro de la Unión Europea.....	360
2. Las posibilidades que se presentan para el PE y la codecisión.....	363
2.1. Las propuestas institucionales.....	363
2.2. Los debates en la Convención.....	369
2.3. La futura reforma de la codecisión.....	374
Conclusiones.....	381
Epílogo.....	397
Anexos.....	413
Anexo I: Antiguo artículo 189 B TCE.....	415
Anexo II: Procedimiento del art. 189 B TCE.....	417
Anexo III: Procedimientos de codecisión (1993-1999).....	419
Anexo IV: Procedimientos de codecisión por comités parlamentarios (1993-1999)...	429
Anexo V: Artículo 251 TCE.....	431
Anexo VI: Procedimiento del artículo 251 TCE.....	433
Anexo VII: Procedimientos de codecisión (1999-2002).....	435
Anexo VIII: Procedimientos de codecisión por comités parlamentarios (1999-2002).	449
Anexo IX: Ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión.....	451
Anexo al epílogo: procedimiento del art. III-396.....	453
Bibliografía.....	455

Abreviaturas

ACP: Estados de África, Caribe y Pacífico
AELC: Asociación Europea de Libre Comercio
Art.: artículo
As.: asunto
AUE: Acta Única Europea
BCE: Banco Central Europeo
BEI: Banco Europeo de Inversiones
BOE: Boletín Oficial del Estado
CAJI: Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior
CCEE: Comunidades Europeas
CE: Comunidad Europea
CED: Comunidad Europea de Defensa
CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE: Comunidad Económica Europea
CEEA: Comunidad Europea de la Energía Atómica
CES: Comité Económico y Social
CIG: Conferencia Intergubernamental
COD: expedientes aprobados por medio del procedimiento de codecisión
COM: documentos de la Comisión
CONFER: documentos de la CIG 2000
CONV: documentos de la Convención sobre el Futuro de la Unión Europea
COREPER: Comité de Representantes Permanentes
DG: Dirección General (de la Comisión)
Doc.: documentos de sesión del Parlamento Europeo
DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOCE C: Serie C (“Comunicaciones”) del DOCE
DOCE L: Serie L (“Legislación”) del DOCE
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FMI: Fondo Monetario Internacional
FSE: Fondo Social Europeo
IME: Instituto Monetario Europeo

JOCE: Journal Officiel des Communautés Européennes

PE: Parlamento Europeo

PECOs: Países de Europa Central y Oriental

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

Rec.: recurso

R.i.: Reglamento interno

SEBC: Sistema Europeo de Bancos Centrales

TA: Tratado de Amsterdam

TCECA: Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

TCE: Tratado de la Comunidad Europea

TCEE: Tratado de la Comunidad Económica Europea

TCEEA: Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TPI: Tribunal de Primera Instancia

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UEM: Unión Económica y Monetaria

UEO: Unión Europea Occidental

UP: Unión Política

Presentación

El proceso de construcción europea puso de manifiesto, desde sus mismos orígenes, la necesidad de instaurar un mecanismo de control democrático de los órganos que detentarían el poder ejecutivo, a través de un organismo de control político que representase a los ciudadanos, es decir, a través de una institución de naturaleza parlamentaria.

Los tres tratados constitutivos de las Comunidades Europeas creaban una organización internacional que nacía con la misión de regular una serie de ámbitos materiales por medio de una normativa que se aplicaría en todos los Estados miembros. Lógicamente, las disposiciones emanadas desde esa entidad supranacional acabarían recayendo sobre los particulares, sobre los ciudadanos de dichos Estados. Es éste un dato esencial del proceso de integración comunitaria.

En efecto, gran parte de la legislación comunitaria tiene incidencia directa en los derechos y obligaciones de los ciudadanos europeos, en su estatuto jurídico. Por ello, se comprende claramente la importancia de prever una institución que represente los intereses de los individuos en el seno mismo del ordenamiento comunitario¹. Se trata, pues, de hacer cumplir también a nivel comunitario el principio de democracia representativa, principio común a todos los Estados miembros.

Por otro lado, la aplicación de este principio democrático cobra mayor importancia en la Unión Europea ante el hecho de que, al transferir el ejercicio de determinadas competencias a la Unión, los parlamentos nacionales pierden en esos ámbitos la función legitimadora que les corresponde en el orden interno². De esta manera, el Parlamento Europeo ejerce una función legitimadora análoga a la que los parlamentos nacionales desempeñan con respecto a la normativa interna.

Pero el principio democrático no sólo se cumple creando la institución parlamentaria, sin más. Como se ha mencionado, la intención era dotar al Parlamento Europeo (Asamblea en sus orígenes) de un poder de control político del ejecutivo y, para ello, el instrumento de mayor relevancia es, dada la singularidad del entramado institucional comunitario, dotar al Parlamento de la posibilidad de legislar.

Esta afirmación parece sobrar por lógica, dado que el poder legislativo se materializa por medio del órgano parlamentario en todos los sistemas democráticos. Sin

¹ NAVARRO BATISTA, Nicolás, *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995, p. 24.

² A diferencia de lo que ocurre en otras organizaciones internacionales, la aplicación efectiva de un gran número de disposiciones comunitarias no requiere la intervención de los órganos estatales.

embargo, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas hicieron recaer dicho poder en el Consejo, dejando al Parlamento como un órgano consultivo.

Aún así, una de las características del proceso evolutivo de las Comunidades Europeas ha sido la de ampliar las competencias del Parlamento Europeo, acercándolo, cada vez más, al papel que desarrollan los parlamentos nacionales. Como señala Araceli Mangas Martín, uno de los ejes centrales en todas las reformas importantes de los tratados constitutivos se ha situado en el reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo y, por tanto, del control democrático, en el ordenamiento comunitario³.

A este respecto, no debe olvidarse que desde la perspectiva de las “lógicas institucionales” que están en la base del proceso de integración europea⁴, el Parlamento Europeo encarna, en cuanto institución representativa de los pueblos de los Estados miembros de la Unión y elegida por sufragio universal, la lógica democrática en el plano supranacional. A pesar de que pueda pensarse que resulta un tópico decir que los esfuerzos por enjugar el déficit democrático de que adolece aquel proceso pasan por la reivindicación de poderes cada vez más extensos para el PE, sobre todo en el ámbito legislativo⁵, no puede dudarse que, al menos tal y como ha demostrado la práctica, la ampliación de los poderes normativos del Parlamento, favoreciendo la cada vez mayor participación de la institución representante de la ciudadanía europea en la actividad decisional de la Unión, sí ha redundado en la reducción de dicha faceta del déficit democrático⁶. Del mismo modo, puede hablarse de tal fenómeno en el propio proceso comunitario de adopción de decisiones, por cuanto que el Consejo, institución que representa a los Estados miembros, ha tenido un mayor peso en la actividad normativa con respecto al Parlamento Europeo, institución que representa a los ciudadanos y que es elegida directamente por éstos⁷. En este sentido, la codecisión es el instrumento que más ha posibilitado la reducción de dicho déficit democrático.

³ MANGAS MARTÍN, Araceli, “La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993, p. 1061.

⁴ Philippe Manin distingue entre dichas lógicas institucionales la interestatal, la supranacional y la democrática. MANIN, Philippe, *Les Communautés européennes: l'Union européenne; droit institutionnel*, París, Pedone, 1993, p. 175.

⁵ PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “El Parlamento Europeo y el principio de democracia en la Unión Europea”, en FARAMIÑÁN GILBERT, Juan Manuel de (coordinador), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2000, p. 139.

⁶ Si hablamos del déficit democrático en cuanto a lo dificultoso que resulta para la ciudadanía la comprensión de los textos comunitarios, indudablemente, el problema persiste.

⁷ Esta idea es expresada por Vicente González Cano de manera más tajante, pues afirma este autor que “el órgano que cabe denominar ‘nacionalista’ –el Consejo– es el que adopta la gran parte de las decisiones, mientras que el órgano que expresa la voluntad democrática de los ciudadanos comunitarios –el

Así, el principal poder del Parlamento en los tratados fundacionales residía en la facultad del mismo de adoptar una moción de censura que obligase a dimitir a la Comisión. Los Tratados de Roma le otorgaron una competencia de deliberación pero ésta no tenía un carácter decisivo en el procedimiento decisorio, de modo que, durante mucho tiempo, fue el procedimiento de consulta la única vía de participación de que disponía el Parlamento.

Desde tales inicios, esta cuestión ha experimentado una notable transformación. La misma ha tenido lugar por medio de numerosas reformas, algunas realizadas formalmente, por medio de tratados firmados por los Estados miembros, y otras como consecuencia de la propia práctica comunitaria. Entre las mismas destacan las modificaciones tendentes a ampliar los poderes normativos del Parlamento, y que pueden resumirse en la inclusión de nuevos procedimientos de decisión, cada uno de los cuales ha supuesto un mayor reforzamiento del papel del Parlamento.

El primer paso vino dado por la inclusión del procedimiento de concertación. A continuación, las reformas operadas por el Acta Única Europea, como son la inclusión del procedimiento de cooperación y la ampliación del ámbito del dictamen conforme. Esto último tuvo lugar de nuevo con el Tratado de la Unión Europea, tratado que trajo la reforma de mayor relevancia a la hora de hacer del Parlamento Europeo una verdadera cámara legislativa: la introducción del procedimiento de codecisión. El siguiente paso lo dio el Tratado de Amsterdam, el cual, además de aumentar el grupo de materias sobre las que el Parlamento se pronuncia a través de los diferentes procedimientos, amplió en concreto el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión (a costa del procedimiento de cooperación cuya aplicación quedó reducida al ámbito de la UEM) y fue, al mismo tiempo, simplificado. El Tratado de Niza ha vuelto a extender su ámbito de aplicación.

Es este último procedimiento, la codecisión, y, principalmente, las consecuencias de su inclusión en el Derecho de la Unión Europea en cuanto democratizador del entramado comunitario al reforzar el papel del PE como legislador, el objeto del presente trabajo de investigación.

La codecisión es el procedimiento normativo comunitario que permite la mayor participación del Parlamento Europeo en el proceso de adopción de decisiones. En la

Parlamento Europeo— queda relativamente al margen”. GONZÁLEZ CANO, Vicente, “Después de Maastricht : más Europa”, en ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (directores), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*, Córdoba, Publicaciones EPEA, 1999, p. 76.

práctica, es el único procedimiento que permite realmente cumplir al Parlamento la misión que le corresponde como tal: legislar; ahora bien, debemos destacar desde ya mismo que el Parlamento *colegisla* junto con el Consejo, pues son ambas instituciones las que participan en el procedimiento en cuestión. Como se ve, es indudable que la importancia que conlleva la introducción de este procedimiento en la vida comunitaria es vital, por cuanto que supone un avance fundamental a la hora de que el proceso de integración europea sea a la vez un proceso democrático. Dicho de otra manera, la codecisión permite una aplicación más nítida del principio democrático en el seno de la Unión, puesto que posibilita que el Parlamento Europeo cumpla con la misión que le corresponde en función de la legitimidad democrática que posee, en cuanto institución representante del pueblo europeo que es.

La hipótesis que planteamos es, por lo tanto, si el procedimiento de codecisión ha supuesto una mayor democratización del proceso de integración que es la Unión Europea, y a lo largo del presente estudio se demostrará que, efectivamente, así es, por cuanto que la codecisión está posibilitando una mayor participación en el proceso legislativo de la institución más democráticamente legitimada –entendiendo tal afirmación en el sentido de que el PE es la única institución comunitaria elegida directamente por los ciudadanos–, convirtiendo al Parlamento en verdadero poder legislativo de la Unión. Para ello, entendemos que la mejor opción es realizar un análisis de la codecisión siguiendo una línea cronológica, por ello, este trabajo es tanto analítico-deductivo como histórico.

En efecto, un estudio de este tipo ha de fundamentarse ante todo en un análisis del texto jurídico que regula el procedimiento normativo que nos ocupa, centrándonos en el precepto concreto que nos interesa, pero sin dejar de lado todos aquellos que se relacionan con él. En este sentido, la base del análisis jurídico es el artículo 251 del Tratado de la Comunidad Europea, así como su precedente, es decir, el precepto existente antes de la reforma operada por el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, el artículo 189 B del Tratado de la Comunidad Europea. Asimismo, serán objeto de nuestra atención, todos aquellos preceptos que establecen las materias que deben de ser regulados por el procedimiento de codecisión, así como en la primera parte del trabajo, los preceptos que regulan los procedimientos previos a la codecisión.

Para realizar el estudio del procedimiento nos hemos valido al mismo tiempo de los escritos de la doctrina. Por un lado, hemos recurrido a manuales y obras generales, respecto de los cuales hemos accedido a explicaciones relativas al desarrollo del

procedimiento, así como a presentaciones esquemáticas del mismo; se ha tratado, por tanto, de un material objetivo, en el que no se contenían valoraciones de ningún tipo. Por otro lado, se han utilizado materiales en los que, precisamente, tratábamos de hallar la opinión de los diferentes autores, su valoración ante el procedimiento, ante sus reformas o ante sus resultados prácticos, es decir, buscábamos la postura que expresaban los diferentes autores ante el procedimiento de codecisión. Las ideas valorativas expresadas por la doctrina nos han servido de guía, precisamente, para ir desarrollando la idea principal del estudio, de ahí que se pueda observar a lo largo del trabajo que nos fundamentamos en la opinión de los autores a la hora de expresar tal o cual afirmación. No obstante, como se observará especialmente en los capítulos V y VIII, también se han utilizado profusamente documentos de las diferentes instituciones y se ha recurrido a la observación de la propia realidad práctica, al estudio de los datos aportados por la puesta en marcha del procedimiento.

Como se ha dicho más arriba, el estudio sigue también las líneas del modelo histórico, no en vano el análisis se desarrolla siguiendo la evolución en el tiempo del procedimiento de codecisión. Es más, el estudio comienza mediante la toma en consideración de los procedimientos normativos previos, con el fin de obtener así una base inicial para adentrarnos a continuación en el análisis concreto de la codecisión, el cual, a su vez, se desarrolla cronológicamente.

El estudio se encuentra delimitado en el tiempo, tal y como se indica en el título de la tesis: 1993-2002. Concretamente, nos referimos a dos fechas determinadas de tales años: 1 de noviembre de 1993 y 30 de abril de 2002. La primera hace referencia a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, conocido como Tratado de Maastricht, el cual introducía en la normativa comunitaria la regulación del procedimiento de codecisión, por lo que tomamos dicha fecha como punto de partida del estudio concreto de la codecisión en lo que a su puesta en práctica se refiere⁸. La segunda constituye el tercer aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, pues el 1 de mayo de 1999 se ponía en práctica el procedimiento de codecisión reformado por dicho Tratado, y esos tres años de vigencia nos otorgan un plazo suficiente para poder analizar y comparar los datos obtenidos con lo ocurrido bajo vigencia del anterior Tratado.

⁸ Ahora bien, los primeros expedientes aprobados por el nuevo método de codecisión no fueron publicados hasta marzo de 1994. Por otro lado, el presente estudio comienza con “una mirada atrás”, observando la evolución del sistema normativo comunitario desde sus inicios. Sin embargo, la fecha de 1 de noviembre de 1993 es la que supone la irrupción de la codecisión en dicho proceso decisonal.

De este modo, partiendo de unas breves pinceladas de la singularidad institucional de la Unión Europea, así como de un acercamiento al proceso normativo existente con antelación a la aparición de la codecisión, profundizaremos el estudio de este procedimiento y de sus consecuencias.

En este punto, analizaremos en primer lugar cómo la codecisión fue introducida por medio del Tratado de la Unión Europea de 1992, quedando regulada por el artículo 189 B del Tratado de la Comunidad Europea. Nos centraremos en esta novedad, que fue aplaudida por la doctrina, destacándose la posición en la que quedaba el Parlamento, que veía ampliadas sus funciones, quedando dotado de verdaderos poderes legislativos. También será obligatorio tener en cuenta los aspectos negativos de esta innovación, pues desde un principio se criticó la complejidad del procedimiento, de modo que se reclamó su simplificación y la ampliación de su ámbito de aplicación. La observación de la realidad a que dio lugar Maastricht –la puesta en práctica del procedimiento– ayudará a comprender el avance que conllevó.

En segundo lugar, estudiaremos la reforma que sufrió la codecisión. Las dos peticiones de reforma mencionadas fueron tenidas en cuenta por el Tratado de Amsterdam, que estableció las pertinentes modificaciones. La codecisión, simplificada en su desarrollo y ampliada en contenido, quedaba regulada por el artículo 251 del Tratado de la Comunidad Europea. Esta reforma daba el, hasta ahora, último toque de fondo al diseño del sistema legislativo comunitario y, como quedará probado mediante su estudio, ha acercado un poco más dicha estructura al tan ansiado equilibrio institucional, aportando un nuevo empuje democratizador al proceso de integración en el seno de la Unión Europea. Como en el caso anterior, un vistazo a la práctica nos permitirá una mejor comprensión de lo afirmado. Entendemos que el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma –tres años– es suficiente para que el presente trabajo aporte interesantes datos, más aún teniendo en cuenta lo fructífero que ha resultado tal período en lo que a la codecisión se refiere.

A continuación, analizaremos los últimos retoques que se han dado al procedimiento de codecisión, que se han centrado en extender el campo de aplicación del mismo. El estudio de la reforma que establece el Tratado de Niza nos permitirá profundizar en la idea con la que trabajaremos a lo largo del presente estudio, puesto que, aunque no conlleva modificaciones de contenido, amplía una vez más los poderes normativos del Parlamento, extendiendo su capacidad legislativa a nuevas materias.

Como se verá, la reforma de Niza, aún siendo menor que la de Amsterdam, continúa la vía democratizadora iniciada en Maastricht.

Por último, de manera muy breve, miraremos al futuro y trataremos de deducir lo que la próxima reforma conllevará en la materia que nos ocupa, para lo que nos fundamentaremos especialmente en la Convención sobre el Futuro de la Unión. El estudio finaliza con unas conclusiones que, en cierta manera, resumen lo analizado a lo largo de todo el trabajo.

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

These should be not forgotten years
We will remember
M.O.

I. La singular estructura institucional de la Unión Europea como fundamento de su particular sistema legislativo

1. Los inicios.
2. Las primeras modificaciones institucionales.
3. El agravamiento del desequilibrio institucional y propuestas de solución.
4. Las últimas reformas institucionales: Maastricht, Amsterdam, Niza.

1. LOS INICIOS

La Unión Europea (UE) cuenta con una estructura institucional *sui generis*, consecuencia del desarrollo del proceso de construcción europea, que ha ido evolucionando desde los orígenes de las Comunidades Europeas (CCEE) y que es reflejo del carácter específico de la propia Unión Europea.

La Unión Europea constituye una organización de *integración*, no meramente de *cooperación*, como es el caso de la generalidad del resto de las organizaciones internacionales. Su sistema institucional es reflejo de una división de poderes distinta, en la cual unas instituciones tienden a defender los intereses *comunitarios* y, por ello, supranacionales (Comisión, Parlamento Europeo) y otras (especialmente el Consejo) representan los intereses nacionales, de los Estados.

El sistema institucional creado por medio de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas¹ se aparta, en cierta medida, de la teoría de los tres poderes o instituciones clásicas que, desde Montesquieu, se suelen distinguir en el gobierno de todo Estado moderno: el poder Ejecutivo (al que le corresponde la administración de la vida del Estado), el poder Legislativo (representante de la soberanía popular y en el que recae la misión de, por un lado, elaborar la normativa de más alto nivel y, por otro, controlar al Ejecutivo) y el poder Judicial (encargado de interpretar las normas jurídicas y de resolver los conflictos que se puedan crear entre los sujetos de Derecho).

De este modo, las tres Comunidades –la Comunidad Económica Europea (CEE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA)– contaban con un Consejo (integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros, el cual encarna la representación del interés nacional de cada uno de ellos), con una Asamblea (que con posterioridad pasó a denominarse Parlamento Europeo y representa el interés de los pueblos de los Estados miembros) y con un Tribunal de Justicia (cuya misión es velar por el interés del Derecho).

Pero, además, los Tratados constitutivos añadían a los ya mencionados un órgano totalmente original: la Comisión, institución que debía encarnar los intereses de las propias Comunidades y que, en coherencia con dicha función, aparece integrada por personas que no representan a los Estados miembros cuya nacionalidad poseen, que no

¹ Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951 y que entró en vigor el 23 de julio de 1952 para un periodo de 50 años, no encontrándose ya en vigor; Tratado de la Comunidad Económica Europea y Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmados ambos en Roma el 25 de marzo de 1957 y que entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

reciben en el cumplimiento de sus tareas instrucciones del Estado de su nacionalidad y que en el desarrollo de las mismas su punto de mira es el de velar por la protección del interés estrictamente comunitario².

El reparto de funciones entre estas cuatro instituciones no se corresponde con el esquema de Montesquieu vigente en los actuales sistemas políticos de los diferentes Estados, en los que el Parlamento es quien legisla, el Gobierno quien ejecuta y la autoridad judicial quien controla la legalidad de los actos normativos. En cambio, el sistema institucional previsto en los tres Tratados fundacionales dejó en manos del Consejo las funciones legislativas y ejecutivas, mientras que el papel del Parlamento Europeo (PE) era muy limitado dado que cumplía una función meramente consultiva, sin que el Consejo de las Comunidades fuese responsable políticamente ante el Parlamento, que sí controlaba en cambio a la Comisión³.

Poco tiempo después de crearse las Comunidades Europeas, tuvieron lugar las primeras transformaciones que afectaron a las instituciones comunitarias. Las modificaciones en la estructura institucional tuvieron lugar por dos motivos principales: por un lado, las instituciones previstas en los Tratados constitutivos fueron modificadas por posteriores tratados concertados entre los Estados miembros, precisamente con esa finalidad, así como por la propia práctica comunitaria; por otro lado, se fue articulando un entramado de cooperación –bastante tenue, por lo demás– entre los Estados miembros, conocido como *sistema de cooperación política europea*, que nació separadamente del ámbito estrictamente comunitario.

2. LAS PRIMERAS MODIFICACIONES INSTITUCIONALES

Como ya se ha dicho, las tres Comunidades tenían el mismo esquema institucional básico: cada una de ellas contaba con una Comisión (denominada Alta Autoridad por el Tratado de la CECA), un Consejo, una Asamblea y un Tribunal de

² Como señala Cesáreo Gutiérrez, es significativo que sea el órgano de carácter más comunitario y, por tanto, supranacional el que detente el poder de iniciativa comunitaria; aunque nos referiremos a ello más detenidamente cuando analicemos el proceso decisorio, avanzamos que “será el Consejo, dicho sea en términos generales, al que corresponda en definitiva adoptar o no los actos normativos de que se trate, pero su propuesta y contenido parte necesariamente de la institución genuinamente comunitaria: la Comisión”. GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, *El sistema institucional de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 21.

³ A este respecto, surgió la crítica relativa al *déficit democrático comunitario*, al que nos referiremos en futuras ocasiones, y que se refería al limitado control que el Parlamento Europeo ejercía, desde los inicios de las Comunidades Europeas, sobre la actividad del Consejo y en definitiva sobre el contenido del Derecho comunitario.

Justicia, en total doce instituciones⁴. Las instituciones propias de cada Comunidad debían actuar en cada caso en el marco de las competencias que al respecto les asignaban los Tratados.

La idea lógica de lograr la mayor eficacia conllevó a la consideración de la conveniencia de fusionar las instituciones inicialmente contempladas. De este modo, al mismo tiempo que se firmaban los dos Tratados de Roma, constitutivos de la CEE y de la CEEA, el 25 de marzo de 1957, se hacía lo propio con el *Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas*. Por medio del mismo se fusionaban en una institución única las tres Asambleas de las tres Comunidades, y lo mismo sucedía con los tres Tribunales de Justicia⁵. La unificación de las otras dos instituciones, el Consejo y de la Comisión, se abordó varios años más tarde en el *Tratado de fusión de los Ejecutivos*, firmado el 8 de abril de 1965 en Bruselas, por medio del cual se crea un Consejo único y una Comisión única de las CC.EE.

La culminación del proceso de fusión, que no de transformación, de las instituciones comunitarias fue entendido en su momento (para Noël fue un anuncio⁶) como una primera etapa hacia la fusión en uno de los tres Tratados constitutivos, aunque esto no ha podido lograrse con ninguno de los Tratados modificativos posteriores: Acta Única Europea (AUE), Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht, Tratado de Amsterdam y Tratado de Niza.

Dicho proceso de fusión de las instituciones fue acompañado de una reforma de las competencias de algunas de ellas, reforma que se llevó a cabo tanto mediante la modificación expresa y formal de los Tratados constitutivos, como por medio de su modificación de hecho a través de la práctica comunitaria.

Fue precisamente el Parlamento Europeo –forma en la que prefería denominarse la Asamblea de las Comunidades desde 1962– la institución que se vio más afectada por la reforma institucional expresa.

Con el fin de integrar en el control del presupuesto comunitario a los pueblos de los Estados miembros encarnados en el PE, se firmaron el 22 de abril de 1970 en Luxemburgo y el 22 de julio de 1975 en Bruselas sendos tratados, referidos

⁴ De la función consultiva socioeconómica se encargaban en la CECA un Comité Consultivo y en la CEE y en la CEEA dos Comités Económicos y Sociales.

⁵ Así mismo, este Convenio unificó el Comité Económico y Social de la CEE y de la CEEA en uno sólo, pero no el Comité Consultivo de la CECA, el cual, dado su carácter sectorial, mantuvo su singularidad orgánica.

⁶ NOËL, Émile, *Las Instituciones de la Comunidad Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1988, p. 43.

respectivamente a cada una de las dos etapas establecidas por las autoridades comunitarias para llegar a la autofinanciación⁷. Estas reformas otorgaron al PE un incremento notable de sus poderes de control sobre el presupuesto, reconociéndole incluso un poder de decisión real respecto de determinadas partidas del presupuesto, concretamente, en lo que a los gastos no obligatorios se refiere.

El Parlamento fue también objeto de otros cambios, siempre en la línea de un crecimiento en su incidencia en el seno de las Comunidades. En 1975, con la instauración de un nuevo procedimiento de decisión, conocido como el *procedimiento de concertación*, la participación del PE en el proceso legislativo comunitario se vio mejorada. Cuatro años más tarde, en 1979, tuvo lugar un hecho que potenció enormemente el peso del Parlamento en el esquema institucional de las Comunidades: su elección por sufragio universal y directo.

La reforma institucional que tiene lugar por vías de hecho, en cuanto que no se reflejó en un texto jurídicamente vinculante que reformase específicamente los Tratados constitutivos, afectó principalmente a la Comisión y al Consejo.

El origen de estos desarrollos innovadores de la práctica en relación con el sistema institucional previsto inicialmente, se encuentra en las diferentes concepciones que los miembros de las Comunidades tenían del concepto mismo de unión o integración europea. La situación desembocó, durante el verano y el otoño de 1965 en la posición que mantuvo Francia, conocida como la práctica de la *silla vacía*⁸. Esta crisis surgió al abandonar Francia su presencia en el Consejo como consecuencia del paso de una etapa de carácter transitorio en la que las decisiones se adoptaban por unanimidad, a otra que suponía la adopción de decisiones por mayoría cualificada. Francia consideraba que el sistema de mayoría cualificada previsto en los Tratados debería fundamentarse en la unanimidad para aquellas decisiones que supusieran un interés muy importante para un Estado miembro. A ello había que añadir las discrepancias sobre la financiación de la Comunidad en lo que a las contribuciones al presupuesto y al reparto de los gastos en materia agrícola se refiere. La interpretación francesa no fue aceptada, por lo que

⁷ Durante la primera etapa, los recursos propios de las Comunidades coexistirían con la presencia de las contribuciones nacionales de cada Estado miembro y, a lo largo de la segunda etapa, el presupuesto comunitario estaría íntegramente financiado por recursos de las propias Comunidades.

⁸ La postura francesa era fruto de la abierta oposición que el Presidente francés, Charles de Gaulle, mantenía respecto de la Comisión, en cuanto que esta institución había asumido, bajo la Presidencia del alemán Hallstein, un papel supranacional y netamente integracionista. A este respecto, debe añadirse que también tuvo su importancia la insistente negativa francesa a la entrada del Reino Unido en las Comunidades Europeas.

Francia abandonó el Consejo, imposibilitando la adopción normal y ordinaria de acuerdos por parte de dicha institución.

Al año siguiente, 1966, por medio del *acuerdo o compromiso de Luxemburgo* de 29 de enero, pudo cerrarse la crisis institucional generada a raíz de la actitud de Francia. El acuerdo en cuestión, establecía dos importante líneas a seguir en la futura práctica comunitaria. En primer lugar, la Comisión iba a ser controlada por los Gobiernos de los Estados miembros de un modo más estrecho, siendo desposeída de la exclusividad que ella misma creía tener de representar a las Comunidades en sus relaciones con Estados terceros u otras Organizaciones internacionales. En segundo lugar, los Estados miembros acordaron que el Consejo, a la hora de adoptar sus acuerdos, no siguiese estrechamente la letra de los Tratados constitutivos, los cuales establecían la mayoría como regla general, dejando la unanimidad para casos concretos. Los Estados decidieron que cuando se tuviese que adoptar decisiones en las que estuviesen en juego intereses muy importantes de uno o varios Estados, los miembros del Consejo se esforzarían para, en un plazo razonable, alcanzar soluciones que pudieran ser adoptadas por todos los miembros⁹.

El compromiso de Luxemburgo provocó en la práctica la búsqueda sistemática de la unanimidad para todo tema de importancia debatido en el seno del Consejo, otorgando, de esta manera, un derecho de veto a todos los Estados miembros, cuando tal cosa no estaba prevista en los Tratados constitutivos. Así, el proceso normativo de las Comunidades Europeas resultó gravemente entorpecido. El propio trabajo de la Comisión se vio también afectado de manera importante, lo que ha generalizado entre la doctrina la opinión de que dicho compromiso conllevó una alteración del equilibrio institucional previsto en los Tratados¹⁰.

Vista así la situación, parece que, en lugar de avanzar en la construcción europea, se estaban dando pasos hacia atrás, o al menos que el proceso se había paralizado. Sin embargo, la idea de avanzar hacia la integración política no quedó olvidada. En este sentido, a comienzos de los años setenta, los Estados miembros de las

⁹ Es necesario destacar que el esfuerzo por llegar a la unanimidad se mantendría por un plazo razonable, aunque ésta postura no fue aceptada por Francia, que dejó patente en el acuerdo su opinión, en el sentido de que cuando se tratase de intereses muy importantes, la discusión debiera de continuar hasta alcanzar un acuerdo unánime.

¹⁰ En este sentido se expresan, entre otros, los siguientes: BESNÉ, Rosario (AA.VV.) *La Unión Europea*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1998, p. 31; BONET MARCO, Emilio, *Introducción al Acta Única Europea*, Madrid, ESIC, 1988, p. 16; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, op. cit., p. 27; ISAAC, Guy, *Manual de Derecho Comunitario general*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 54; MORATA, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 34; NOËL, Émile, op. cit., p. 48.

Comunidades crearon un limitado sistema de cooperación en sectores no económicos, conocido en la terminología comunitaria como el *sistema de cooperación política europea*, consistente en el conjunto de prácticas y compromisos de los miembros comunitarios en el sector concreto de la política exterior¹¹.

El sistema creado, debido a sus buenos resultados, influyó en buena medida en un hecho adicional que tuvo lugar en 1974: los Jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades decidieron institucionalizar la práctica de reunirse en Cumbres comunitarias al más alto nivel que sin periodicidad llevaban a cabo hacía ya años. A tal efecto crearon el Consejo Europeo, integrado por los citados Jefes de Estado o de Gobierno, al que se le asignó la doble función de reunirse a título del Consejo de las Comunidades o para tratar temas en el marco de la cooperación política.

3. EL AGRAVAMIENTO DEL DESEQUILIBRIO INSTITUCIONAL Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

La situación que se vivía a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta en el seno de las Comunidades generalizó una sensación de crisis, que provocó un proceso renovador que traería como resultado final el Acta Única Europea. Sin embargo, previamente, se propusieron soluciones innovadoras para hacer frente a los cuatro problemas principales en que consistía aquel estado de parálisis comunitaria, especialmente en lo que al ámbito de la práctica institucional se refiere.

Una de las razones con mayor relevancia de la crisis derivaba del compromiso de Luxemburgo. Nos referimos, lógicamente, a la aplicación generalizada de la unanimidad para la adopción de decisiones en el seno del Consejo. Ante este hecho, se reclamaba volver a una interpretación literal de los Tratados, recurriendo a la regla de la mayoría.

En segundo lugar, el equilibrio institucional pretendido en el origen de las Comunidades Europeas había quedado alterado tras la crisis de 1965, dado que, como consecuencia del citado acuerdo de Luxemburgo que ponía fin a dicha crisis, el papel de la Comisión resultó seriamente disminuido. Se pretendía, en este momento, reforzar la

¹¹ Este sistema se caracterizó por tres notas: en primer lugar, la debilidad de los compromisos asumidos; en segundo lugar, dicho sistema se basaba en actuaciones de hecho de sus participantes y no en un texto jurídico formal; en tercer lugar, el sistema de cooperación política nació y se mantuvo al margen del ámbito estrictamente comunitario.

importancia de la Comisión, concentrando la exclusividad del poder ejecutivo general en manos de este órgano, representante de los intereses estrictamente comunitarios.

El tercer problema tiene como foco de atención al Parlamento Europeo. Recuérdense que en 1979 tuvo lugar la elección de la cámara europea por sufragio universal y directo, lo cual autoapreció y revalorizó en buena medida al PE. En efecto, el Parlamento había alcanzado un poder de decisión real en relación con el control de una parte del presupuesto comunitario –muy pequeña, eso sí– y había visto mejorada su participación en la adopción de algunos actos normativos especialmente importantes con el procedimiento de concertación. No obstante, su intervención en la producción normativa comunitaria se reducía en general a la emisión de un dictamen no vinculante para el Consejo, órgano que decidía en realidad. El mantenimiento del PE con una función principalmente consultiva era considerado como algo impropio de una estructura equilibrada de los poderes comunitarios, por lo que se pedía dotar al mismo de un verdadero poder co-decisor con el Consejo¹².

La última cuestión era la poca voluntad política que los Estados miembros habían demostrado en extender la idea de la integración, lo que venía reflejado por el sistema de cooperación política europea, que, si bien resultaba positivo, se constreñía exclusivamente al sector de la política exterior y el alcance de las obligaciones asumidas era muy débil.

Ante estos problemas, los Estados miembros de las Comunidades decidieron finalmente reformar el sistema institucional existente por la vía de un tratado formal entre ellos, como fue el Acta Única Europea. Antes de detenernos en un análisis más detallado de este acuerdo, hemos de destacar una serie de ideas puntuales referidas a un documento de gran valor en el proceso de construcción europea y que influyó notablemente en la génesis del propio Acta: se trata del *Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*, también conocido como *Proyecto Spinelli*, que el Parlamento Europeo adoptó el 14 de febrero de 1984.

Una vez que había sido elegido por sufragio universal y directo, el PE comprendió que la reforma institucional, en particular, e incluso la reforma de las Comunidades en general, no sería posible a través del método tradicional, consistente en las discusiones y acuerdos a nivel de los Gobiernos de los Estados miembros. Por ello,

¹² Como señala Cesáreo Gutiérrez, se pretendía que la intervención del Parlamento Europeo en la génesis de las normas comunitarias pudiera ser tan incisiva y decisiva como la del propio Consejo. GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, op.cit., p. 29.

el Parlamento hizo pública en 1984 su propia visión de una reforma global de las Comunidades Europeas existentes, que plasmó en el citado Proyecto. Aunque lo analizaremos más adelante en lo que a las novedades que respecto del proceso normativo conllevaba, ahora sólo diremos que según el Proyecto en cuestión, las tres Comunidades se fusionarían en una sola Unión Europea¹³ y se dotaría al Parlamento Europeo de un mayor poder en el seno de dicha Unión, lo que tendría lugar dentro de una reforma institucional que buscaba el equilibrio institucional entre el Consejo, la Comisión y el propio Parlamento.

Buena parte de la doctrina entiende que el Proyecto contiene una serie de rasgos que recuerdan a los que están presentes en los Estados federales¹⁴. Sin embargo, no parece que la intención de los redactores del Proyecto fuese la de establecer de modo inmediato una estructura federal, sino que la Unión Europea tendría unas características semifederales, con la posibilidad de llegar en un futuro a una verdadera federación¹⁵.

Ante la iniciativa del PE, los Gobiernos de los Estados miembros se vieron presionados y decidieron dar los pasos necesarios para reformar las Comunidades, aunque el acuerdo obtenido –el Acta Única Europea– se quedó corto con relación a la reforma institucional contenida en el Proyecto de Tratado realizado por el Parlamento. El Acta Única Europea se firmó en Luxemburgo el 17 de enero de 1986¹⁶ y entró en vigor el 1 de julio de 1987.

Como se ha dicho, el Acta fue la respuesta de los Estados miembros a los problemas, ya descritos con anterioridad, que acosaban a las Comunidades (a partir del AUE, Comunidad), aunque no fueron abordados de la manera más efectiva. En efecto, el reforzamiento del poder ejecutivo de la Comisión brilló por su ausencia, dado que las reformas referidas a esta institución no incidieron en el fondo del problema. Del mismo

¹³ Francisco Aldecoa es tajante al afirmar que “el proyecto de tratado del Parlamento Europeo instituye una Unión Europea”, aunque, como él mismo añade, la pretensión del PE era transformar la Comunidad en una Unión, sin descartar, además, la posibilidad de que no todos los países comunitarios fueran miembros de la misma. ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Fundación IESA, 1985, p. 57.

¹⁴ Cesáreo Gutiérrez recuerda que se ha destacado la similitud entre el bicameralismo de los Estados federales, donde una de las Cámara representa a los ciudadanos y otra a los Estados federados, y el denominado cuasibicameralismo recogido en el proyecto, donde el PE representaría a los pueblos y ciudadanos de la Unión y el Consejo sería la Cámara de representación territorial. GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, op. cit., p. 30.

¹⁵ De ahí que desde el Movimiento Federalista Europeo se definiese a este Proyecto de Tratado como “el penúltimo paso hacia la Federación Europea”. Movimiento Federalista Europeo (a cura de), *Il Progetto di Trattato per l'Unione Europea*, Pavia, Ed. Liberta Associazione “Il Federalista”, 1984, p. 5.

¹⁶ En realidad, la firma tuvo lugar en dos fechas, pues el 17 de enero lo firmó la mayoría de los Estados miembros, mientras que los más reticentes (Italia, Grecia y Dinamarca) lo hicieron el 28 de febrero de ese mismo año 1986.

modo y por lo que al Consejo se refiere, se eludió el tema del compromiso de Luxemburgo, por lo que se mantuvo la unanimidad como medio general de decisión.

En el lado positivo de la balanza deben ser colocadas las respuestas dadas a los otros dos problemas. Por un lado, se institucionalizó el sistema de cooperación política, aunque no hubo avances de fondo sobre su anterior situación. Por otro lado, se potenció la incidencia del PE en la conformación del Derecho Comunitario. Para ello, el AUE introdujo un nuevo procedimiento de adopción de decisiones que aumentaba la intervención del Parlamento: el *procedimiento de cooperación*. Si bien es cierto que este procedimiento no dotaba al PE de una facultad co-decisora junto al Consejo, como sí preveía el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, supuso un importante avance al ampliar las competencias legislativas del Parlamento europeo.

El AUE fue vista como un intento de salvaguardar y preservar los intereses nacionales frente a las posiciones tendentes a incrementar la acción comunitaria en viejos y nuevos ámbitos. Sin embargo, la valoración realizada con la perspectiva que da el tiempo, es positiva. Como destaca Francesc Morata, el AUE consistió en un compromiso entre la necesidad de incrementar las competencias supranacionales y el deseo de los Estados miembros de conservar el control de las decisiones¹⁷.

4. LAS ÚLTIMAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Teniendo como objetivos fundamentales la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la Unión Política, los Estados miembros iniciaron en 1990 el proceso de negociaciones para una nueva reforma en la Comunidad Europea. Resultado de las mismas sería el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993¹⁸. Este nuevo tratado englobó las tres Comunidades Europeas y los dos pilares extracomunitarios (Política Exterior y de Seguridad Común y Cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior) en la Unión Europea.

El TUE trajo importantes reformas en diversos ámbitos comunitarios y, en particular, en el ámbito institucional estableció la estructura definitiva, hasta ahora al menos, de los órganos de gobierno y legislativos comunitarios. A este respecto, el artículo C del TUE (actual art. 3) declara que la Unión Europea (UE) tendrá “un marco

¹⁷ MORATA, Francesc, op. cit., p. 53.

¹⁸ La tardanza se debió a los numerosos problemas con el proceso de ratificación en diferentes Estados.

institucional único” que garantice la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos. Los tres pilares de la UE (comunitario, PESC y CAJI) forman un todo al que sirven las Instituciones del pilar comunitario¹⁹.

El TUE (conocido como Tratado de Maastricht) asciende al rango de *institución* al Tribunal de Cuentas (hasta entonces órgano auxiliar), con lo que el sistema institucional pasa a estar compuesto de las siguientes cinco instituciones: el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

Dentro del concreto ámbito institucional, el TUE establece una de las reformas más importantes conocidas hasta la fecha: la inclusión en el proceso legislativo comunitario del *procedimiento de codecisión*. Este procedimiento es el que mayor participación otorga al Parlamento Europeo en el desarrollo del proceso de creación normativa comunitaria, lo que democratiza en cierta medida el propio sistema institucional de la Unión. Aunque, como se analizará a lo largo de todo el trabajo, también recibió importantes críticas, la valoración de esta reforma fue muy positiva.

El TUE deja, pues, establecido el sistema institucional comunitario conocido en la actualidad. Este complejo sistema podría subsumirse en dos poderes básicos que serían, por un lado, los poderes de decisión y, por otro, los poderes de control. Los poderes de decisión (legislativo y ejecutivo), son encarnados por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Los poderes de control residen en la Comisión (control de cumplimiento sobre los Estados y en determinados casos sobre los particulares), el Parlamento Europeo (control político sobre la Comisión y el Consejo), el Tribunal de Cuentas (sobre las instituciones y los Estados) y el Tribunal de Justicia (que vela por la aplicación uniforme del Derecho Comunitario por las instituciones, los Estados y los particulares).

A diferencia, pues, del esquema tripartito en que se basa la distinción de los tres poderes de Montesquieu, al amparo de la cual se cimienta el sistema de división y autonomía de poderes propio del Estado moderno de Derecho, el modelo comunitario optó por una estructura institucional *cuatripartita*. Así, el poder legislativo y nominativo ha venido residiendo en el Consejo, bajo el impulso de la Comisión, y se ejerce de modo creciente en una mayor colaboración con el Parlamento Europeo, según los ámbitos de la acción comunitaria. El Consejo es, al mismo tiempo, el centro de decisión política y ejecutiva, y la Comisión, motor de la integración, representa el poder de

¹⁹ BESNÉ, Rosario (AA.VV.), op. cit., 64.

ejecución ordinario de la Unión, que ejerce de manera estable²⁰. El Tribunal de Justicia, por su parte, se responsabiliza del control de la legalidad de los actos normativos.

Cada institución comunitaria ejerce las competencias que le corresponden según cada uno de los Tratados, cuyos objetivos, ámbitos, competencia, medidas y modalidades de actuación se expresan en términos distintos. Conviene recordar que todo el sistema institucional está condicionado por la naturaleza de las Comunidades Europeas, puesto que no se trata de organizaciones internacionales de cooperación, sino de integración basadas en la cesión del ejercicio de una parte de la soberanía estatal.

Las competencias que corresponden al Parlamento Europeo se agrupan de la siguiente manera: competencias de control político y orientación sobre la Comisión y en menor medida sobre el Consejo y aún sobre el Consejo Europeo; competencias legislativas; competencias presupuestarias (de participación tanto en la elaboración como en la ejecución del presupuesto); y otras competencias, entre las que cabe señalar las de representación de la voluntad popular, las de participación en la PESC y las vinculadas a la ciudadanía de la Unión.

En materia legislativa, el PE no tiene ni el poder de iniciativa de la Comisión ni el poder de decisión del Consejo. Resumiendo la evolución que hemos estado describiendo, la atribución al Consejo del poder normativo era plena y de carácter exclusivo en los Tratados originarios; la Asamblea, aun ostentando la representación de los pueblos de los Estados, únicamente intervenía a través de la emisión de dictámenes preceptivos pero no vinculantes. Sin embargo, la participación del PE en el procedimiento de toma de decisiones comunitario ha ido incrementándose paulatinamente, dando así respuesta a la reivindicación que, de modo constante, ha venido realizando el propio Parlamento, en un intento por superar el déficit democrático tantas veces denunciado en el seno de las Comunidades Europeas²¹. De este modo, el poder normativo del PE ha ido ampliando y reforzándose, inicialmente por prácticas interinstitucionales, como es el caso del procedimiento de concertación, y posteriormente por el Acta Única Europea que introdujo el procedimiento de cooperación, y el Tratado de la Unión Europea que le dotó de un poder de codecisión.

Junto a todas estas particularidades, existían ciertos condicionamientos que propiciaban la reforma de las instituciones. Entre estos condicionantes se encontraban,

²⁰ ABELLÁN HONRUBIA, Victoria, VILÁ COSTA, Blanca, y OLESTI RAYO, Andreu (directores), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ed. Ariel, Madrid, 1998, pp. 32 y 33.

²¹ BESNÉ, Rosario (VVAA) op. cit., p.102.

en primer lugar, la perspectiva de nuevas adhesiones a la Unión Europea. La futura ampliación podría hacer doblar la cifra actual de miembros. Un segundo condicionamiento reposaba en las deficiencias intrínsecas del propio entramado institucional, como es la relativa a cierta falta de legitimidad democrática²², si bien las sucesivas reformas han ido solventando progresivamente esta situación. Y finalmente, el objetivo de una mayor transparencia en el funcionamiento institucional constituye el último condicionamiento a tener en cuenta²³. Estos condicionamientos determinan el ajuste institucional y que hacían más urgente la reforma. El Tratado de Amsterdam de 1997 no colmó esta esperanza, ya que no abordó en profundidad la tan necesaria reforma institucional.

El 2 de octubre de 1997 se firmó el Tratado de Amsterdam que supuso el colofón al proceso iniciado con la Conferencia Intergubernamental inaugurada el 29 de marzo de 1996 en Turín, y que modificó el Tratado de la Unión Europea.

Las críticas al nuevo Tratado daban vital importancia a un hecho concreto: el mantenimiento institucional. La Unión Europea debía adaptar sus instituciones para afrontar los grandes retos del nuevo siglo, fundamentalmente la ampliación; éste era uno de los principales mandatos de la Conferencia Intergubernamental (CIG) y, para muchos, éste había sido su gran fracaso.

En efecto, no debe olvidarse que a priori la reforma institucional era uno de los puntos clave que debía haber abordado la cumbre de Amsterdam. Durante la Conferencia Intergubernamental pudo observarse que éste tema se trató con detenimiento y cabe recordar que todos los Estados miembros, al hacer públicas sus posiciones ante la CIG, realizaban sus correspondientes propuestas en el ámbito de la reforma institucional²⁴. Pero ninguna de ellas llegó a hacerse realidad pues no hubo reforma institucional o, mejor dicho, no se realizó una reforma institucional profunda. En este sentido se pronunció Marcelino Oreja, comisario encargado de las reformas institucionales, al afirmar que "el mensaje de los jefes de Estado y de gobierno es un mensaje de reformas puntuales y concretas acerca de algunos aspectos, pero no

²² Recordemos que sólo el Parlamento Europeo está investido de auténtica legitimación democrática al ser directamente elegido por los ciudadanos europeos.

²³ PÉREZ DE LAS HERAS, B., "La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 15, Bilbao, 1996, pp. 103 a 107.

²⁴ Puede decirse que el hecho de que todos los Estados realizaran tales propuestas -muchas de ellas en el mismo sentido- generalizó la convicción de que la reforma institucional tendría lugar y, por la misma razón, aumentó la sensación de fracaso al conocerse las conclusiones de la cumbre de Amsterdam.

constituye en absoluto un mensaje de reforma en profundidad de las estructuras de la Unión del siglo XXI²⁵.

De todas formas, no puede obviarse el hecho de que se aprobaron modificaciones y reformas que afectaban a determinadas instituciones, algunas de las cuales tienen mayor importancia de lo que parece a primera vista, idea que también ha sido recogida en numerosos comentarios. Así, el comisario Oreja, en la intervención ante la comisión institucional del Parlamento Europeo antes mencionada, afirmó que "no se ha producido un paso atrás, aunque existen luces y sombras" y el eurodiputado vasco Josu Jon Imaz señaló que el error radicó en lanzar una reforma institucional profunda cuando la Unión Europea preparaba la llegada del euro, por lo que se había dado "un paso adelante pero excesivamente pequeño"²⁶. Buena parte de la doctrina se pronuncia en el mismo sentido²⁷.

Las reformas institucionales fueron pocas, pero existe una opinión generalizada en el sentido de que, a pesar de ello, el Parlamento Europeo fue el triunfador de esta revisión del Tratado de Maastricht. Ello se debe fundamentalmente a la extensión de sus prerrogativas legislativas a veintitrés nuevas materias en el marco del procedimiento de codecisión, así como por la simplificación del mismo.

Por lo tanto, el Tratado de Amsterdam dejó para un momento posterior la reforma institucional necesaria para poder llevar a cabo la ampliación de la UE. Esta reforma se discutió a lo largo de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y su plasmación práctica tuvo lugar en el Consejo Europeo de Niza, celebrado los días 7 a 9 de diciembre de 2000, en el que se acordó el contenido de la nueva redacción del TUE por medio del Tratado de Niza, el cual entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

Los temas estrella eran la reforma de la Comisión, la reponderación de votos en el Consejo, la extensión del voto por mayoría cualificada y la reforma de la cooperación reforzada. El objetivo era, por lo tanto, una reforma institucional que posibilitase la ampliación, pero sin modificar el modelo institucional de la Unión. No obstante, el acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince fue un acuerdo de mínimos²⁸.

²⁵ El comisario Oreja realizó esta afirmación en su intervención ante la comisión institucional del PE el 19 de junio de 1997 para efectuar un primer balance de los resultados de la cumbre de Amsterdam.

²⁶ *EuroCampus*, nº 27 (Diciembre de 1997), p.11.

²⁷ Sirva como ejemplo ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 18, 1998.

²⁸ No es de extrañar algunos de los titulares con los que los diferentes medios de comunicación se referían a los resultados de Niza como "Menos es nada", *EuroCampus*, nº 59 (Diciembre de 2000), p. 7.

En efecto, dicho acuerdo aplazaba la eventual reducción de la Comisión propuesta al momento en que la Unión estuviese constituida por 27 países miembros. Así, el número de comisarios podrá ampliarse hasta 27, momento en el que los Estados decidirán el número de comisarios (en todo caso, menor al número de Estados miembros). De este modo, los cuatro grandes y España perdían un comisario, pero se veían compensados por un mayor aumento de votos en el seno del Consejo, donde, si bien todos los Estados veían incrementados sus votos, aquellos cinco lo hacían en gran medida.

Precisamente es el Consejo una de las instituciones que mayores cambios recibió. Como se ha dicho, se incrementaron los votos de todos los Estados miembros (desde los 3 de Malta hasta los 29 de los cuatro grandes), pero además, para adoptar decisiones por mayoría cualificada se requerirá no sólo un número determinado de votos, sino también la mayoría de Estados (algo que se venía haciendo pero que no estaba reflejado en los textos jurídicos), así como una mayoría poblacional (determinada en el 62 % del total de la UE)²⁹. A este respecto debe destacarse que, debido a la dureza de las negociaciones y a la premura con la que se debieron de tomar las decisiones, los documentos adoptados en la Cumbre de Niza adolecían de errores técnicos que hacía imposible poder llegar a calcular correctamente las mayorías necesarias, en los diferentes conceptos, para adoptar o bloquear una decisión en el Consejo.

Por último, el Parlamento Europeo se vio afectado por una serie de pequeñas reformas. La primera de ellas tiene el mismo objetivo que las realizadas en las otras instituciones, es decir, facilitar la ampliación, y consiste en el aumento del número de eurodiputados³⁰. Sin embargo las demás, aún tratándose de pequeñas modificaciones, suponen un nuevo paso, pequeño pero hacia delante, en el aumento de poder del PE, y consisten en la ampliación de los ámbitos de aplicación de los diferentes procedimientos, así como mayores competencias respecto del Tribunal de Justicia.

²⁹ La inserción de esta mayoría fue una exigencia de Alemania, como compensación al mantenimiento de la paridad de votos con Francia, Italia y Reino Unido en el seno del Consejo.

³⁰ Algo que fue duramente criticado pues se superó el límite establecido en Amsterdam de 700 eurodiputados para llegar a los 732.

II. Antecedentes:

Los procedimientos normativos previos a la codecisión

1. El proceso normativo en las Comunidades Europeas con anterioridad al Acta Única Europea.
 - 1.1. El procedimiento de consulta
 - 1.2. El procedimiento de concertación
 - 1.3. El procedimiento presupuestario
 - 1.4. La intervención del Parlamento Europeo en los Tratados Internacionales
2. Los procedimientos decisorios introducidos por el Acta Única Europea
 - 2.1. Las cuestiones institucionales en el proceso de elaboración del AUE
 - 2.2. El procedimiento de cooperación
 - 2.3. El dictamen conforme
 - 2.4. Los procedimientos previamente existentes tras el Acta Única Europea
3. El Tratado de la Unión Europea y el proceso normativo en la Unión Europea: modificaciones en los procedimientos existentes
4. La reforma del Tratado de Amsterdam
5. La última reforma: el Tratado de Niza

1. EL PROCESO NORMATIVO EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS CON ANTERIORIDAD AL ACTA ÚNICA EUROPEA

Tal y como se ha mencionado en la presentación, con anterioridad al análisis del procedimiento de codecisión, vamos a realizar un acercamiento al sistema normativo existente en el Derecho Comunitario con anterioridad a áquel. De este modo, el presente capítulo permite situar el estudio de la codecisión en el contexto adecuado, pues al ser la codecisión el último de los procedimientos decisorios en haber sido introducido en la normativa de la UE, estamos ante el último eslabón de una cadena iniciada en los mismos orígenes de las Comunidades Europeas, donde el único procedimiento era la consulta, y que ha ido evolucionando mediante sucesivas reformas que han introducido nuevos procedimientos y/o modificado los ya existentes¹.

1.1. El procedimiento de consulta

a) Visión general y ámbito de aplicación

Los Tratados fundacionales establecieron un único medio de participación del Parlamento Europeo en el proceso normativo comunitario²: el procedimiento de consulta, también conocido como dictamen consultivo. Este procedimiento, introducido por los Tratados de Roma (Tratados de la CEE y de la CEEA, en adelante TCEE y TCEEA) y que supuso una significativa innovación respecto al Tratado de la CECA (en adelante TCECA) en cuanto que éste sólo atribuía al PE poderes de control, fue el único utilizado como regla general hasta 1986.

Este procedimiento se caracteriza por un reparto de tareas entre la Comisión y el Consejo; dicho brevemente, la Comisión propone y el Consejo decide. Antes de que el Consejo adopte una decisión hay que recorrer diversas etapas en las que, en función de lo que se regule, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social (CES) tienen

¹ Para elaborar este capítulo nos hemos fundamentado en las opiniones de la doctrina, pero especialmente en dos magníficas obras sobre el proceso normativo de la UE: NAVARRO BATISTA, Nicolás, *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995, y PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., *La participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa comunitaria*, Granada, Universidad de Granada, 1993. Es más, seguimos el esquema desarrollado por Augusto Piqueras y nos guiamos por el profundo estudio que recoge Nicolás Navarro en su libro, de ahí que ambos autores –especialmente este último– serán profusamente citados.

² A excepción del dictamen conforme, de carácter vinculante, relativo a la *pequeña revisión*, que analizaremos más adelante.

que ser consultados. En lo que se refiere a la consulta al PE, es necesario distinguir entre la consulta obligatoria, relativa a los casos en que es obligatorio solicitar el dictamen del Parlamento, de ahí que se denomine *dictamen preceptivo*, y la consulta facultativa, relativa a los casos en que dicha consulta no es obligatoria, por lo que el PE, en el caso de que se lo soliciten, emite un *dictamen facultativo*.

En el marco de la consulta preceptiva, el PE es el portavoz del conjunto de los ciudadanos de la UE y defiende su interés en el desarrollo de la misma. La falta de consulta al Parlamento constituye un vicio de forma grave y, por tanto, una violación de los Tratados comunitarios. Son los propios Tratados los que prevén los casos en que, necesariamente, debe ser consultado el PE³, de modo que el poder consultivo del mismo no tiene carácter general, dado que el Parlamento no interviene en la adopción de todos los actos jurídicos del Consejo, sino sólo en los casos específicamente establecidos.

A este respecto, los Tratados fundacionales configuraron un listado de materias en las que se requería la opinión del Parlamento. Siguiendo la clasificación que realiza Nicolás Navarro Batista, “en el ámbito de la CEE, el PE debía ser consultado en la mayor parte de las decisiones importantes: la política agrícola común, la libertad de establecimiento, la libre competencia y la libre circulación de servicios, la aproximación de disposiciones nacionales que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común, la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades, la revisión de los Tratados, la atribución de poderes de acción no previstos, etc”. Sin embargo, el autor destaca el hecho de que no se previó la consulta al PE “en materias tan significativas como la libre circulación de trabajadores y de capitales, la armonización fiscal o los acuerdos de adhesión”⁴.

Ante el hecho de quedar marginado respecto de tales importantes materias, el PE adoptó varias iniciativas que tenían como objetivo conseguir que el Consejo recurriese a la consulta parlamentaria en los asuntos relevantes y ello, aunque “la posibilidad de solicitar el dictamen del PE a título facultativo no estaba contemplada en los Tratados”⁵.

³ Según se recogía en el art. 137 TCEE, actual art. 189 TCE.

⁴ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 32.

⁵ *Ibidem*, p. 32. A este respecto, señala el autor que en relación al Parlamento “no existía una disposición similar al art. 249 TCE (antiguo art. 189 TCEE), que otorgaba al Consejo y a la Comisión la posibilidad de consultar con carácter facultativo al Comité Económico y Social”.

La validez de este dictamen facultativo fue corroborada por el propio Tribunal de Justicia, pues en opinión de esta institución el Consejo puede requerir la opinión del PE cuando lo estime pertinente⁶.

El Consejo no rechazó esta posibilidad y, atendiendo así la petición del Parlamento, acordó extender la consulta a todos los asuntos de importancia, pero sin llegar a concretar las cuestiones sobre las que en adelante consultaría voluntariamente al PE (remarcando su competencia para decidir los casos en que recurrirá a la consulta facultativa). A pesar de ello, la experiencia ha constatado que, por regla general, el Consejo ha respetado el compromiso de consultar al Parlamento en las cuestiones importantes.

b) Desarrollo del procedimiento

En el desarrollo del procedimiento de consulta se distingue entre el procedimiento ordinario y los procedimientos no ordinarios.

En lo que al procedimiento consultivo ordinario se refiere, éste comienza, tal y como se recoge en los Tratados, tras la recepción por el Consejo de la propuesta que haya aprobado por la Comisión. Seguidamente, la transmite al Parlamento para que esta institución emita su opinión a través del dictamen correspondiente.

Sin embargo, en los años sesenta, la Comisión se comprometió a transmitir al Parlamento sus propuestas pocos días después de que hayan sido formalmente remitidas al Consejo⁷. Esta práctica ha permitido al PE disponer de un período suplementario para el examen de las propuestas de la Comisión⁸.

⁶ Tal y como se deriva de lo recogido en el fundamento Jurídico 20 de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 27/9/88, *Comisión contra Consejo*, as. 165/87, Rec. 1988, p. 5558 y ss.

⁷ Este compromiso se debió a las consecuencias que conllevó la práctica realizada por la Comisión en los primeros años de construcción comunitaria. En dicha época, la Comisión adoptó la actitud de enviar automáticamente al PE una copia de todas las propuestas o comunicaciones transmitidas al Consejo. A veces, incluso las remitía antes al PE con el objetivo de obtener su apoyo y reforzar su posición ante el Consejo. Esta práctica originó una enérgica reacción por parte de los Estados miembros, que exigieron a la Comisión en los Acuerdos de Luxemburgo que no hiciese públicas sus propuestas o actos oficiales antes de remitirlas formalmente al Consejo y a los Estados miembros. La Comisión rectificó su actitud, adoptando el compromiso señalado respecto al Parlamento. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 70.

⁸ Dicha práctica constituye, además, el precedente de una de las innovaciones establecidas por el TUE. En efecto, en el marco del procedimiento de codecisión, el art. 251 TCE (antiguo art. 189 B TCE) establece en su primer punto que la Comisión deberá presentar su propuesta al PE y al Consejo. Nada impide que esta previsión se extienda a los demás procedimientos decisorios en los que está involucrado el PE.

El procedimiento de consulta está así mismo regulado por lo dispuesto en el Reglamento interno del PE (R.i.), de cuya regulación destacaremos ahora algunas reglas relevantes⁹. En primer lugar, el presidente del Parlamento remite la propuesta de la Comisión a la comisión parlamentaria competente en la materia de que se trate (tal y como se recogía en el antiguo art. 36.1 R.i., actualmente art. 60.1 R.i.), dado que, como en cualquier otra cámara, gran parte de la labor parlamentaria se desarrolla en el seno de sus comisiones. Los miembros de las comisiones parlamentarias son designados teniendo en cuenta una representación equitativa de los Estados miembros y de las distintas fuerzas políticas (antiguo art. 110.1 R.i., actualmente art. 152 R.i.), de modo que se facilita la tarea de alcanzar un consenso entre los grupos políticos. Asimismo, se preveía la posibilidad de que, junto a la comisión parlamentaria competente, se someta la propuesta de la Comisión a otras comisiones parlamentarias que tengan interés en dicho asunto, con vistas a elaborar un informe al respecto (antiguo art. 120 R.i., actualmente art. 162 R.i.) Una vez se aprueba el informe en la comisión parlamentaria, se somete al pleno del Parlamento. Por regla general, el dictamen del PE se atiene a dicho informe, dado que, como se ha señalado, el mismo se elabora mediante consenso o, en su caso, con enmiendas menores¹⁰.

A raíz de la sentencia “isoglucosa”¹¹, en virtud de la cual el Consejo no puede decidir sin la opinión preceptiva del Parlamento, éste puede alargar el proceso de decisión, especialmente si la Comisión no se halla dispuesta a aceptar las enmiendas de la cámara parlamentaria. En dichos casos, se remite la opinión inicial a la comisión parlamentaria competente para su reconsideración con objeto de negociar mientras tanto mayores concesiones por parte de las otras dos instituciones. Sin embargo, el Consejo puede contrarrestar las maniobras dilatorias del PE adoptando una decisión de principio, sujeta a la opinión del Parlamento antes de que éste se haya manifestado. Como se ve, el poder de dilación ligado al procedimiento de consulta es un arma de doble filo que el Parlamento tiende a utilizar sólo cuando es consciente de que el Consejo debe adoptar una decisión a corto plazo¹².

⁹ El Reglamento interno del PE fue modificado en 1999, por lo que haremos referencia, cuando ello sea posible, a la regulación antigua y a la actual.

¹⁰ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 71.

¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 25/10/78, asuntos acumulados 103 y 145/77 *Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd. et Tunnel Refinerries Ltd. contra Intervention Board for Agricultural Produce*, Rec. 1978.

¹² Así lo entiende Francesc Morata. MORATA, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 213.

Con el tiempo, la participación del PE en la actividad normativa comunitaria fue aumentando, originándose un tiempo plenario cada vez menor para el debate de las distintas cuestiones y un retraso considerable en la emisión del correspondiente dictamen. Ante esta situación, el Parlamento diseñó varios mecanismos que le permitieron acelerar la emisión de sus resoluciones.

Es característica común a los procedimientos no ordinarios el hecho de que, en principio, no se encuentran sometidos a discusión en pleno. Nicolás Navarro Batista destaca entre ellos el procedimiento por el que se aprueba la propuesta de la Comisión sin informe (antiguo art. 116.1 R.i., actualmente art. 158.1 R.i.), el procedimiento sin debate (antiguo art. 38.1 R.i, actualmente art. 110 bis.1 R.i.) y el procedimiento simplificado, por el que se entiende designado como ponente al presidente de la comisión parlamentaria competente y su informe queda aprobado salvo objeciones (antiguo art. 116.2 R.i., actualmente art. 158.2 R.i.). Estos tres casos permiten aligerar el pleno de aquellas cuestiones en las que no se observa una controversia importante, puesto que la propuesta de la Comisión (en el primer caso) o el proyecto de resolución contenido en el informe (en los otros dos casos) se someten a la votación del pleno sin debate y resultan aprobados salvo oposición (antiguo art. 38.2 R.i., actualmente art. 110 bis.2 R.i.)¹³.

1.2. El procedimiento de concertación

a) Visión general y ámbito de aplicación

El procedimiento de concertación se instauró el 4 de marzo de 1975 a través de una Declaración Común del PE, del Consejo y de la Comisión, es decir, a través de un acuerdo concluido entre las instituciones mediante un acto no previsto en los Tratados¹⁴.

Las razones que llevaron a la introducción de este procedimiento en el Derecho Comunitario derivaban de los nuevos poderes presupuestarios otorgados al PE y en la

¹³ Opinión de Nicolás Navarro Batista, quien recuerda que, además de estos supuestos, el Parlamento ideó “otro mecanismo en virtud del cual podía delegar en las comisiones parlamentarias la aprobación de sus dictámenes”. Añade que este sistema, común en la práctica de otras cámaras legislativas, “consiste en que las comisiones parlamentarias se pronuncian, en nombre del Parlamento, sobre una propuesta de la Comisión”. Finaliza, en relación a esta cuestión, destacando que las divergencias surgidas respecto de este procedimiento, que no lograron ser superadas por las sucesivas reformas, han hecho que el PE recurra a los otros procedimientos no ordinarios. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 71 a 74.

¹⁴ JOCE C 89 de 22 de abril de 1975

necesidad de responder a las continuas peticiones de esta institución relativas al reforzamiento de sus poderes decisorios¹⁵.

El ámbito de aplicación de este procedimiento abarca los “actos comunitarios de alcance general que tienen importantes implicaciones financieras y cuya adopción no viene impuesta por actos preexistentes”¹⁶. Como se ve, existe una importante laguna puesto que no se señala la institución competente para decidir cuándo estamos ante un acto con implicaciones financieras *importantes*. Ante esta indeterminación, el PE subrayó que la generalidad de esos criterios podría provocar en la práctica diferencias de apreciación entre las diferentes instituciones.

Los casos prácticos en los que se ha recurrido al procedimiento de concertación para adoptar un acto permiten observar qué tipo de materias han constituido su ámbito de aplicación: recursos propios, algunos fondos estructurales, ayuda financiera o de urgencia a determinados países, programas marco en materia de investigación y desarrollo tecnológico y proyectos piloto o experimentales en varios sectores de actividad comunitaria¹⁷.

En cuanto al órgano competente para determinar si se cumplen los criterios para iniciar el procedimiento de concertación, y a pesar de que la Declaración prevé que la Comisión será quien indique, al presentar su propuesta, si el acto en cuestión debe de ser tramitado mediante este procedimiento, la práctica ha puesto de manifiesto que la concertación tiene lugar únicamente cuando el Consejo lo estima conveniente. Y ello a pesar de que el Reglamento interno del PE estableció que sería el propio Parlamento el que iniciaría este procedimiento “por iniciativa propia o por iniciativa de la Comisión” (antiguo art. 43.2 R.i, actualmente art. 72.2 R.i.).

¹⁵ Para Nicolás Navarro Batista dichas modificaciones “originaron una acusada divergencia entre los poderes presupuestarios y los poderes normativos del PE. Mientras en el sector presupuestario el Parlamento se consolidaba como una ‘autoridad presupuestaria’ a un nivel casi equiparable al del Consejo, en el ámbito legislativo sus competencias seguían configurándose con carácter meramente consultivo. Esta disparidad podía originar, además, dificultades dado que la mayoría de las partidas inscritas en el presupuesto eran consecuencia directa de la legislación adoptada previamente y en la que el PE sólo podía emitir una opinión no vinculante”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit. P. 88.

¹⁶ Tal y como se recoge en el apartado segundo de la Declaración Común.

¹⁷ No obstante, Nicolás Navarro Batista destaca que “la práctica también ha confirmado los temores albergados por el PE en cuanto a la indefinición de su ámbito”, refiriéndose a diferentes casos en los que el Consejo ha sido reacio a recurrir a la concertación. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op.cit., p. 90. Sin embargo, junto a esta interpretación restrictiva del Consejo sobre las cláusulas de la Declaración, existen otros casos en los que ha aceptado aplicarlo a otros sectores, algunos incluso ajenos a su ámbito de aplicación. Augusto Piqueras García destaca que “los casos de éxito en la concertación no son tan escasos como pudiera creerse” y enumera varios de ellos en PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., op. cit., pp. 122 y 123.

b) Desarrollo del procedimiento

El objetivo del procedimiento de concertación consiste en alcanzar un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo, tal y como se recoge en el apartado sexto de la Declaración Común. Por consiguiente, tal y como resalta Nicolás Navarro Batista “este mecanismo no impone una obligación de resultado, es decir, de continuar la concertación hasta que se obtenga un compromiso entre ambas instituciones. Los términos de la Declaración son bien precisos a la hora de configurar una *obligación de medio* a través de un mecanismo que intenta conciliar las divergencias que los separan”¹⁸. Si surge una diferencia en relación con el tipo de acto entre el Consejo y el PE, cada una de las instituciones puede pedir la apertura del procedimiento de concertación.

Las negociaciones entre ambas instituciones se desarrollan en el seno de una *comisión de concertación* compuesta por el Consejo y representantes del Parlamento, asociándose la Comisión. A través de dicha comisión de concertación se intentan acercar las diferentes posiciones para que el PE emita un nuevo informe y el Consejo decida definitivamente.

La Declaración Común, en el propio apartado sexto, fija un plazo de tres meses para que la comisión de concertación alcance un acuerdo aceptable para ambas instituciones, lo que demuestra de nuevo que no estamos ante una obligación de resultado¹⁹.

El Consejo tenía la preocupación de que los trabajos de la comisión de concertación pudiesen desarrollarse durante un período de tiempo demasiado largo y que ello pudiese llegar a bloquear el proceso decisorio en caso de que las divergencias persistiesen. Ante esto, el Consejo logró introducir en el texto de la Declaración un párrafo por el que quedaba en sus manos la posibilidad de acortar dicho plazo en casos de urgencia o cuando exista una fecha determinada para la adopción del acto, algo ante lo que el PE no opuso una especial resistencia.

El mayor desacuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo tuvo lugar respecto del mecanismo previsto por la Declaración Común para finalizar el procedimiento de concertación, consistente en que el PE emite su dictamen cuando las

¹⁸ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 92.

¹⁹ Tal y como expresa Nicolás Navarro Batista, quien añade que “se entiende que este plazo puede ser ampliado de común acuerdo”. *Ibidem*, p. 93.

posturas de las dos instituciones se aproximan lo suficiente y el Consejo toma la decisión final²⁰. Estas diferencias llevaron al Parlamento a reducir aún más su confianza en este procedimiento.

c) Los resultados de la concertación

Teniendo en cuenta lo que se esperaba del mismo, el resultado del procedimiento de concertación fue desde un principio bastante modesto.

En el lado positivo debe destacarse que el procedimiento de concertación ha posibilitado una confrontación y un diálogo directos entre el Parlamento Europeo y el Consejo, habiendo supuesto un avance para el PE respecto de la consulta, pues le permite conocer el proyecto de decisión que el Consejo pretende adoptar²¹. Supera así a la consulta ya que en ésta el Consejo puede modificar aspectos de la propuesta de la Comisión sobre los que el Parlamento no es ni siquiera informado, salvo que las modificaciones sean sustanciales, pues en este caso se hace necesaria una nueva consulta al Parlamento Europeo. Además, la concertación le permite obtener una información directa de la posición del Consejo e, indirectamente, influir de una forma más adecuada.

Por lo tanto, si bien el procedimiento de concertación permitió entablar un diálogo directo entre el Consejo y el PE, sus resultados prácticos no han sido todo lo positivos que se esperaba²². Los conflictos y discusiones que la concertación ha creado entre las dos instituciones ha provocado que ambas instituciones hayan dejado de lado la concertación, acudiendo, en la medida de lo posible, a otros procedimientos de adopción de decisiones. El fracaso de la concertación incrementó, asimismo, las peticiones del PE tendentes a ampliar sus poderes y determinó la postura que el Parlamento tendría en las negociaciones de las reformas que tendrían lugar posteriormente, como veremos más adelante.

²⁰ Así se deduce de lo recogido en el apartado séptimo de la Declaración Común.

²¹ En este sentido se expresa Nicolás Navarro Batista, quien califica dicha circunstancia como “uno de los principales méritos” de la concertación. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 96.

²² El mismo autor realiza un clarificador análisis de los casos de concertación fructífera y de aquellos que fracasaron, donde se aprecia el mayor número de éstos frente a aquéllos. *Ibidem*, pp. 97-105.

1.3. El procedimiento presupuestario

a) Algunas cuestiones generales

En los Tratados fundacionales la participación del PE en la aprobación del presupuesto tenía un carácter meramente consultivo, porque en su origen el presupuesto de las Comunidades Europeas se financiaba exclusivamente con las contribuciones financieras de los Estados miembros (antiguo art. 200 TCEE, derogado en la actualidad). El control democrático sobre el presupuesto lo ejercían los parlamentos nacionales al aprobar las partidas destinadas a financiar las actividades comunitarias.

No obstante, los Tratados constitutivos contemplaron la posibilidad de reemplazar tales contribuciones por recursos propios de las CCEE (art. 269 TCE, antiguo art. 201 TCEE). Esta previsión se llevó a efecto en los Tratados de Luxemburgo de 1970 y de Bruselas de 1975, a los que hemos hecho referencia en el capítulo primero, que establecieron una reforma de las disposiciones presupuestarias de los Tratados fundacionales²³. La reforma en cuestión produjo una oposición entre las condiciones de ejercicio del poder legislativo, otorgados por los Tratados al Consejo principalmente, y las del ejercicio del poder presupuestario, compartido por el Consejo y el Parlamento Europeo (art. 272 TCE, antiguo art. 203 TCEE), puesto que se concede a este último el derecho de “última palabra” sobre los gastos no obligatorios, dentro del límite establecido por un máximo de aumento, así como la posibilidad de rechazar el presupuesto.

Dentro de los denominados “poderes financieros”, ha de distinguirse entre los poderes presupuestarios en sentido estricto y lo que parte de la doctrina ha calificado de “poderes financieros fuera del presupuesto”, que incluyen los aspectos de control de la gestión financiera, así como la elaboración de actos con incidencia financiera. De esta forma, el poder financiero se ejerce no sólo mediante la aprobación del presupuesto, sino también mediante la aprobación, a todo lo largo del ejercicio presupuestario, de los actos legislativos que crean el ingreso o el gasto.

Esta superposición de competencias financieras podía hacer que el Parlamento cuestionase por la vía de sus nuevas competencias presupuestarias el poder legislativo

²³ Sobre la materia presupuestaria, Francisco Fonseca Morillo tiene una extensa obra. Vid. FONSECA MORILLO, Francisco, “Los gastos no obligatorios del presupuesto comunitario: régimen jurídico y problemas planteados”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, 1984; y FONSECA MORILLO, Francisco, *El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico*, Madrid, IEF, 1986.

del Consejo en cuanto se refiere a actos con trascendencia financiera y reflejo en el presupuesto. Esta situación conllevó que en los Tratados se estableciese la distinción entre los gastos obligatorios y los no obligatorios, guardando el Consejo sobre los primeros el derecho ya mencionado de última palabra. Fuera de los Tratados, se creó el procedimiento de concertación, como intento de asociar al Parlamento a la elaboración de los actos para evitar en lo posible la posterior puesta en cuestión, en el momento del debate presupuestario, de las elecciones financieras ya realizadas por el Consejo como legislador. Como ya se ha visto, este intento fue un relativo fracaso.

Señala Augusto J. Piqueras García²⁴ que la presión que el Parlamento ha ejercido sobre el Consejo para ser atribuido de competencias legislativas por la vía del presupuesto responde claramente al intento de reproducir en el interior del sistema comunitario un modelo histórico: el de los parlamentos nacionales, que afirman sus poderes en el ámbito financiero antes de adquirirlos en el legislativo²⁵. Sin embargo, en este ámbito, existe una diferencia entre los parlamentos nacionales y el PE, en cuanto que aquéllos ostentan un poder del que carece el segundo, que es el consentimiento del impuesto. Ello es debido a que la determinación de los recursos propios de las Comunidades depende de una decisión del Consejo a propuesta de la Comisión, sobre la que el Parlamento es únicamente consultado, debiendo los Estados miembros adoptarla de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, de forma que su entrada en vigor se supedita a la notificación del cumplimiento de los requisitos en ella fijados.

Las posibilidades del Parlamento de determinar de algún modo los ingresos se enfrentan al hecho de que los “recursos tradicionales” (además del IVA) son determinados de forma que no pueden ser modificados por vía presupuestaria. El único recurso sobre el que el PE puede tener alguna influencia es el recurso calculado sobre el Producto Nacional Bruto, puesto que su cuantía dependerá del nivel que alcancen los gastos en cada procedimiento presupuestario concreto.

b) Desarrollo del procedimiento

El procedimiento (regulado por el art. 272 TCE, antiguo art. 203 TCEE) comienza con la elaboración por parte de cada una de las instituciones de la Comunidad

²⁴ PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., op. cit., p. 134.

²⁵ El rechazo del presupuesto o de algún gasto en concreto suele afirmar el principio fundamental del parlamentarismo: la responsabilidad ministerial ante la cámara parlamentaria, de modo que aquel rechazo es considerado como una primera retirada de la confianza parlamentaria.

de un estado de los gastos previstos, debiendo la Comisión reunir dichas previsiones en un anteproyecto de presupuesto al que adjuntará un dictamen y que presentará al Consejo. Esta institución establecerá, por mayoría cualificada, el proyecto de presupuesto y lo remitirá al PE, el cual podrá presentar enmiendas por mayoría de sus miembros y proponer modificaciones al Consejo por mayoría absoluta de votos.

En este punto, el proyecto de presupuesto quedará definitivamente aprobado en estos dos casos: si en el plazo de cuarenta y cinco días desde la recepción del proyecto, el Parlamento lo aprueba; o si, en el mismo plazo, el PE no ha presentado enmiendas o propuesto modificaciones. En el caso de que existan enmiendas o propuestas de modificación, el PE envía el proyecto al Consejo. En lo que a las enmiendas se refiere, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá modificar cada una de las enmiendas aprobadas por el Parlamento. Si el PE ha propuesto modificaciones, la cosa se complica.

En efecto, el Tratado exige la mayoría cualificada del Consejo para el rechazo de las propuestas de modificación de los gastos obligatorios presentadas por el Parlamento que no supongan un aumento global de los gastos de una institución, considerándose aceptada la propuesta de modificación del PE si el Consejo no alcanza la mayoría cualificada necesaria para oponerse. Por el contrario, las propuestas parlamentarias de modificación de los gastos obligatorios que aumentan el importe global de los gastos de una institución se consideran rechazadas si el Consejo no alcanza una decisión de aceptación por mayoría cualificada²⁶.

El hecho de que el Tratado prevea un procedimiento para las propuestas de modificación de los gastos obligatorios que no suponen incremento en su volumen global, y otro diferente para aquellas propuestas de modificación que sí los implican, ha sido visto por la doctrina como una “manifestación explícita de un poder normativo a favor del Parlamento”, puesto que éste puede hacer primar sus concepciones en las prioridades en el presupuesto por encima de la voluntad mayoritaria representada en el Consejo, siempre que le sea posible al Parlamento Europeo asegurarse una minoría de bloqueo²⁷.

²⁶ Esta fase del procedimiento se recoge en la letra b) del apartado 5 del artículo 272 TCE (antiguo art. 203 TCEE).

²⁷ JACQUE, J. P., BIEBER, R., CONSTANTINESCO, V. y NICKEL, D., *Le Parlement européen*, París, 1984, p. 154.

1.4. La intervención del Parlamento Europeo en los Tratados Internacionales

Con anterioridad al Acta Única, la intervención del Parlamento Europeo en los acuerdos internacionales de la Comunidad se producía principalmente por medio de dos instrumentos. El primero tenía lugar a través de la consulta preceptiva en los casos previstos en el Tratado, de conformidad con el artículo 300 TCE (antiguo art. 228 TCEE). El segundo, a través de procedimientos de información previa a la conclusión (procedimientos Luns y Westertep o Luns II), que le permitían conocer detalles sobre la negociación de los acuerdos comerciales y los de asociación.

a) La consulta

En cuanto a la celebración de tratados y acuerdos internacionales en los que es parte la Comunidad, los Tratados constitutivos establecieron una participación del Parlamento más débil que la que detentaba en el proceso propiamente legislativo.

El Tratado de la CEE preveía en el precepto mencionado una intervención del PE a través del procedimiento de consulta obligatoria. Sin embargo, en un principio se interpretó que la intervención del PE en aplicación del procedimiento de consulta tendría lugar únicamente para los acuerdos de asociación, puesto que éste era el único caso contemplado en el artículo 310 del Tratado (antiguo art. 238 TCEE), precepto que otorgaba una competencia explícita a la Comunidad, previéndose expresamente la consulta al Parlamento.

Desarrollos posteriores de la jurisprudencia comunitaria han hecho necesaria la consulta obligatoria también cuando la competencia comunitaria externa derive de la interna en virtud del principio de las competencias externas implícitas establecido por la jurisprudencia ATR²⁸.

El momento de la consulta ha sido también un punto bastante discutido. Ante el silencio del Tratado, la consulta se realizaba entre la firma y la conclusión del acuerdo, ante lo que el Parlamento protestó. El PE solicitó que, respecto de todos los acuerdos concluidos sobre la base de los Tratados constitutivos, el momento de presentación al

²⁸ Sentencia de 31/3/71, asunto 22/70, *Comisión contra Consejo*, Rec. 1971, p. 263. Con esta sentencia se abandonaba la tesis de las competencias de atribución y la vocación de la Comunidad para ejercer competencias externas implícitas que eran deducidas de las competencias internas de la propia Comunidad o de la necesidad de realizar sus fines.

Parlamento fuese previo a la firma del acuerdo²⁹. Igualmente solicitaba el Parlamento que se abriese un procedimiento de concertación que suspendiera la entrada en vigor del acuerdo en caso de que fuese rechazado por la mayoría absoluta del PE, concertación que también pudiera abrirse si el Consejo quisiera apartarse de un primer dictamen facultativo del Parlamento sobre el mandato de negociación.

La Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart de junio de 1983 acogió estas propuestas sólo parcialmente. El punto 2.3.7 de la Declaración contiene una referencia a la práctica de la consulta, en el sentido de que se extenderá a “otros acuerdos internacionales de significativa importancia concluidos por la Comunidad” y a la adhesión de nuevos Estados a la Comunidad Europea. El problema radicó en que no se clarificaba la noción de acuerdos “de importancia significativa”. Ante esta omisión, el Parlamento recurrió a su Reglamento interno para destacar su artículo 34, concretamente su apartado primero, donde se recogía que sería esta misma institución (el PE) quien podría decidir sobre el informe de su comisión parlamentaria competente si los acuerdos que no son tratados de adhesión ni acuerdos de asociación “revisten importancia significativa en los términos de la Declaración Solemne sobre la Unión Europea”. Esta materia, una vez reformado el Reglamento del PE, fue regulada posteriormente por el artículo 97, al que nos referiremos más adelante.

De todos modos, la previsión de la Declaración Solemne de extender la consulta a la adhesión de nuevos miembros y a los acuerdos internacionales de importancia significativa no se incorporó a los Tratados con ocasión de su modificación operada por el Acta Única Europea.

b) Los procedimientos de información

El establecimiento del procedimiento Luns, que se aplica respecto de los acuerdos de asociación, fue, en cierto modo, el resultado de la presión que el PE venía ejerciendo para alterar el momento en el que era consultado por el Consejo, después de la celebración de los primeros acuerdos de asociación³⁰.

Este procedimiento establecía tres momentos de información al Parlamento. En primer lugar, el Consejo informará al pleno del PE antes de la apertura de las negociaciones del acuerdo de asociación. En segundo lugar, la Comisión informará a las

²⁹ El PE manifestó sus protestas a través del Informe Blumenfeld, Doc. PE 1-685/81.

³⁰ El procedimiento Luns aparece contenido en el *Procès verbal du Conseil*, de 24/2/64.

comisiones parlamentarias competentes durante las negociaciones. Y en tercer lugar, el presidente del Consejo o su representante informará de manera confidencial y oficiosa sobre el contenido del acuerdo finalizadas las negociaciones pero antes de la firma del acuerdo. En el primer caso no existe obligación de informar para el Consejo (pues es facultativo), pero en los otros dos casos, Comisión y Consejo deben informar a las comisiones parlamentarias correspondientes de modo obligatorio³¹.

Pero los acuerdos internacionales más numerosos en los que intervenía la Comunidad no eran los acuerdos de asociación, sino los acuerdos comerciales, para los que el Parlamento carecía incluso del derecho de consulta. Para suplir esta falta, se estableció el procedimiento denominado Westertep o Luns II, establecido por el Consejo como respuesta a una resolución del Parlamento Europeo³².

El procedimiento Westertep prácticamente reproduce lo dispuesto en el procedimiento Luns. De este modo, antes del inicio de las negociaciones y a la luz de las informaciones dadas por el Consejo a las comisiones parlamentarias competentes puede producirse un debate en el Parlamento en los casos apropiados. Por su parte, la Comisión se compromete a mantener informadas a las comisiones parlamentarias competentes sobre el progreso de las negociaciones. Después del fin de las negociaciones y antes de la firma del acuerdo el Consejo (su Presidente o un representante) informará confidencial y oficiosamente a las comisiones parlamentarias del contenido básico del acuerdo. Después de la firma y antes de la conclusión de los acuerdos comerciales, el Consejo informará al Parlamento del tenor de éstos.

Estos dos procedimientos –Luns y Westertep– han sido extendidos en su aplicación por el PE no sólo a los acuerdos internacionales de importancia significativa, sino a todos los acuerdos comerciales y de cooperación, incluso a los no declarados de importancia significativa³³. Para los acuerdos que la Comisión califica de “más importantes”, categoría que puede ser identificada con los acuerdos de importancia significativa de la Declaración Solemne de Stuttgart y del antiguo artículo 34 del reglamento interno del PE, la Comisión se declaró dispuesta a incluir a miembros del Parlamento como observadores en las delegaciones negociadoras de la Comunidad.

³¹ La última información, la que tiene lugar por el presidente del Consejo a las comisiones parlamentarias, es en cierto modo inútil, por cuanto que repite lo que el PE ya sabe a través de sus comisiones parlamentarias, informadas por la Comisión durante las negociaciones del acuerdo.

³² Texto de la nota del Consejo de 15/10/73 en COM (82) 221 final, de 12/5/82.

³³ Artículo 35 del Reglamento interno del PE, que remite a los apartados 2 y 3 del artículo 33, que regula la participación parlamentaria en los acuerdos de asociación.

2. LOS PROCEDIMIENTOS DECISORIOS INTRODUCIDOS POR EL ACTA ÚNICA EUROPEA

2.1. Las cuestiones institucionales en el proceso de elaboración del AUE

En este punto vamos a tratar de destacar aquellas circunstancias relativas al ámbito institucional y del procedimiento normativo comunitario, acontecidas a lo largo del proceso de reforma iniciado en el seno de las Comunidades Europeas que finalizó con la aprobación del Acta Única Europea.

Ya hemos hecho mención de la *Declaración Solemne sobre la Unión Europea*, texto aprobado en el Consejo Europeo de Stuttgart en junio de 1983. En lo que al Parlamento Europeo y su participación en el sistema normativo se refiere, el texto le atribuía un papel esencial en el desarrollo de la Unión Europea, sometiendo a debate todas las materias a ella referentes, incluida la cooperación política. Además de los procedimientos de consulta establecidos por los Tratados, la declaración establecía la obligación de la Comisión y del Consejo de responder a las preguntas orales o escritas que les formulase el PE, así como a las resoluciones relativas a cuestiones de importancia o de alcance general sobre las que el Parlamento solicitase sus observaciones. Asimismo, se preveía la iniciación de conversaciones del Consejo con el Parlamento y la Comisión para mejorar y extender el procedimiento de concertación previsto para las cuestiones presupuestarias.

Fueron estas mismas cuestiones –las presupuestarias– las que impidieron continuar el debate institucional. Por ello, durante el primer semestre de 1984 y bajo la presidencia francesa, se intentó zanjar la problemática presupuestaria, lo que se logró en los acuerdos adoptados en el *Consejo Europeo de Fontainebleu*. Solucionado este punto, en dicha reunión se decidió la creación de dos comités encargados de relanzar el proceso de integración: uno dedicado a la Europa de los ciudadanos (Comité Adonino) y otro encargado de las cuestiones institucionales (Comité Dooge).

El *informe Dooge* establecía una serie de objetivos cuya meta final era la Unión Europea³⁴, para lo que ponía como condición una reforma en profundidad del funcionamiento y papel de las instituciones comunitarias. La reforma debería ir en la

³⁴ Los tres objetivos formulados por el informe eran los siguientes: la creación de un espacio económico homogéneo a través de un Mercado Interior; la codificación en los Tratados de los valores comunes de la civilización europea; la búsqueda de una identidad exterior mediante la creación de una Política Común de Asuntos Exteriores.

línea de una agilización de los mecanismos de toma de decisión del Consejo, un refuerzo del papel de la Comisión, un incremento de las competencias del PE en los quehaceres legislativos, y una consolidación del Tribunal de Justicia.

Entre las aportaciones del informe Dooge, destaca la propuesta de instauración de una codecisión entre el Consejo y el Parlamento mediante un proceso de conciliación. Para Nicolás Navarro Batista su alcance real era dudoso, pues la propuesta implicaba que en caso de desacuerdo entre ambas instituciones debía iniciarse un proceso de conciliación sobre la base de la propuesta de la Comisión pero ésta conservaba su poder de iniciativa durante todo el procedimiento, lo que plantea dudas sobre el alcance exacto que podía tener la propuesta³⁵.

El informe Dooge fue presentado en el *Consejo Europeo de Milán* de junio de 1985. Ante las posturas dispares de los Estados miembros, Emilio Bonet Marco considera acertada la decisión de la Presidencia italiana de eludir la discusión del informe Dooge y someter a votación la conveniencia o no de convocar la Conferencia Intergubernamental prevista en el artículo 304 TCE (antiguo art. 236 TCEE)³⁶.

Según se hizo constar en las conclusiones del Consejo, se convocaba una Conferencia con el fin de progresar hacia la Unión Europea, de elaborar un Tratado sobre política exterior y de seguridad común y de realizar las modificaciones necesarias del Tratado de la CEE para hacer las adaptaciones institucionales en lo referente al proceso de decisión del Consejo, al poder de ejecución de la Comisión y a los poderes del Parlamento Europeo así como su extensión a nuevos campos de acción propuestos por los Comités Dooge y Adonino. En cumplimiento de lo decidido en el Consejo de Milán, la Presidencia luxemburguesa, que sucedió a la italiana, convocó el 5 de julio de 1985 la *Conferencia Intergubernamental* (CIG) que, tras los dictámenes favorables de la Comisión y del PE, se inauguró el 9 de septiembre.

En cuanto a la revisión del Tratado de la Comunidad Económica Europea, las discusiones se centraron en torno a cuatro bloques de cuestiones: la reforma institucional de la Comunidad, la creación de un Mercado Interior, el refuerzo de las actuaciones comunitarias existentes y, por último, la codificación de nuevas políticas comunitarias. Centrándonos en la reforma institucional, los temas debatidos fueron los siguientes:

³⁵ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 125 y 126.

³⁶ En palabras del autor, “el arte de la Presidencia italiana evitó un gran fracaso”. BONET MARCO, Emilio, *Introducción al Acta Única Europea*, Madrid, ESIC, 1988, p. 26.

- En primer lugar, la agilización de la toma de decisiones del Consejo mediante el recurso más frecuente a la mayoría cualificada por oposición al uso habitual del voto por unanimidad³⁷.
- En segundo lugar, la ampliación de los poderes del Parlamento europeo mediante una mayor participación en el proceso legislativo. Para esa ampliación se propusieron diferentes vías: aumento de los casos en que sea preceptiva la consulta al PE, introducción del dictamen vinculante para determinados asuntos, o el establecimiento de un nuevo procedimiento que diese mayor poder al Parlamento³⁸.
- En tercer lugar, se trató de ampliar los poderes de la Comisión, ya que esta institución, que tenía hasta entonces un limitado poder de gestión y ejecución, puesto que se le otorgaba por el Consejo caso por caso, debería tener en lo sucesivo una competencia general de gestión y ejecución.
- Por último, se trató de dar una mayor eficacia al Tribunal de justicia.

El tema más espinoso resultó ser el relativo a la participación del Parlamento Europeo en el proceso de adopción de decisiones. Las propuestas de la Comisión y del Gobierno alemán preveían una serie de modificaciones que iban, desde la ampliación del derecho de consulta del PE o la formalización y extensión del procedimiento de concertación ya existente, hasta el establecimiento de un derecho de codecisión en materias “constitucionales” en las que el Consejo únicamente podría adoptar decisiones ya aprobadas por el Parlamento. El resultado final fue la inclusión del procedimiento de cooperación (regulado en principio por el artículo 149 TCEE), que analizaremos seguidamente.

Tras los trabajos de la CIG, el Consejo Europeo de Luxemburgo, de diciembre de 1985, se encargó de cerrar las negociaciones. El texto definitivo se concluyó el 27 de enero de 1986 y fue firmado en Luxemburgo el 17 de febrero por sólo nueve países, ya que los Gobiernos de Dinamarca e Italia supeditaron su firma a la aprobación de sus respectivos parlamentos, reservando Grecia la suya a que fuera firmada por todos los demás Estados miembros. De aquí que estos tres países firmaran su aprobación el 28 de febrero en La Haya. La entrada en vigor del Acta Única, prevista para el 1 de enero de

³⁷ Ésta operación se planteó tanto en el ámbito de la adopción de medidas necesarias para la realización del Mercado Interior, como en el ámbito de las decisiones a tomar con relación a las nuevas políticas comunes que se incorporarían al Tratado.

³⁸ A la hora de introducir un nuevo procedimiento se discutieron varias posibilidades: colaboración, cooperación o codecisión.

1987, tuvo que ser retrasada por los problemas en la ratificación irlandesa, entrando definitivamente en vigor el 1 de julio de 1987.

El Parlamento Europeo, cuyas aspiraciones iniciales se habían visto frustradas, se mostraba profundamente insatisfecho, como se deduce de la resolución sobre la Unión Europea y el Acta Única votada por la mayoría de la Cámara el 17 de abril de 1986, en la que se indicaba, entre otras cosas que “el Acta Única Europea, a pesar de las mejoras contenidas, está lejos de realizar la Unión Europea a la que los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros se han comprometido repetidamente”³⁹.

La reforma que el Acta Única trae respecto del proceso decisorio puede resumirse, por lo tanto, en estos cuatro puntos esenciales: en primer lugar, restauración del voto por mayoría cualificada en el Consejo⁴⁰; en segundo lugar, fortalecimiento del papel de la Comisión en la ejecución de los actos jurídicos; en tercer lugar, aumento de la participación del Parlamento Europeo en la adopción de las normas comunitarias por medio del nuevo procedimiento de cooperación; y, por último, aprobación de los acuerdos de adhesión y asociación por el Parlamento Europeo.

2.2. El procedimiento de cooperación

a) Visión general

La posibilidad de instaurar un procedimiento de cooperación fue uno de los temas clave en las reuniones de la Conferencia Intergubernamental sobre el aumento de poderes del Parlamento Europeo. Sin embargo, existían divergencias entre los Estados miembros, de modo que la cooperación podía revestir tres modalidades: un procedimiento de conciliación a través de una comisión mixta, la atribución de cierto peso al pronunciamiento del Parlamento con respecto al procedimiento de decisión del Consejo y, finalmente, una auténtica codecisión. Se trataba de conjugar el incremento de poderes del PE y el mantenimiento del reparto de poder existente entre las instituciones.

³⁹ Aunque, eso sí, el Parlamento se manifestaba decidido a “explotar hasta el límite” las posibilidades que ofrecía la reforma.

⁴⁰ Para Dusan Sidjansky, al reemplazar la unanimidad por la mayoría cualificada, “se vuelve a la filosofía del Tratado de Roma, cuya evolución hacia la mayoría cualificada fue brutalmente interrumpida tras el traumatismo de la silla vacía y del ‘compromiso sobre el desacuerdo de Luxemburgo’. Pero este retorno parcial a las reglas y al espíritu inspirados de los padres fundadores se completó con veinte años de retraso”. SIDJANSKY, Dusan, *El futuro federalista de Europa*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 177.

Para lograr tal fin, la Comisión presentó una propuesta que contenía un proyecto de procedimiento que sería el finalmente adoptado. Se trataba de un procedimiento de doble lectura en el cual la participación del PE se veía reforzada al posibilitarse la presentación de enmiendas sobre un texto aprobado por el Consejo. Si dichas enmiendas recibían el apoyo de la Comisión, el Consejo necesitaba de la unanimidad para poder rechazarlas.

A la propuesta de la Comisión se sumaron todos los Estados, pues, tal y como destaca Nicolás Navarro Batista, la misma “tenía la virtud de aumentar los poderes del PE y, al mismo tiempo, no alterar sustancialmente el equilibrio institucional existente en la Comunidad”. De este modo, añade, “se lograba colmar una de las principales preocupaciones de los Estados miembros: establecer una participación acentuada del Parlamento en el proceso normativo comunitario, sin menoscabar el derecho de iniciativa de la Comisión ni el poder decisorio del Consejo”⁴¹.

b) Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación del procedimiento de cooperación, es decir, el conjunto de los sectores de actividad comunitaria a los que se aplica, fue establecido por el artículo 6 del AUE. Todos ellos se referían a materias reguladas por el Tratado CEE, por lo que no se vieron afectados los otros dos Tratados constitutivos (TCECA y TCEEA). Recurriendo de nuevo al autor que nos sirve de referencia en esta materia, Nicolás Navarro Batista, cabe distinguir tres grupos de materias respecto de las que se aplicaría el procedimiento de cooperación⁴².

En primer lugar, aquellas materias que antes del Acta Única eran objeto de consulta obligatoria al Parlamento Europeo. En este apartado se incluyeron la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad (antiguo art. 7 TCEE, derogado en la actualidad), la libertad de establecimiento (art. 44.2 TCE, antiguo art. 54.2 TCEE), el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos (art. 47.1 TCE, antiguo art. 57.1 TCEE) y el acceso y ejercicio de actividades asalariadas (art. 47.2 TCE, antiguo art. 57.2 TCEE).

En segundo lugar, el Acta Única también previó la aplicación del procedimiento de cooperación en ámbitos en los que el Parlamento estaba excluido, es decir, aquellos

⁴¹ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 127.

⁴² *Ibidem*, p. 127.

que antes del AUE no eran objeto del dictamen preceptivo: la libre circulación de trabajadores (art. 40 TCE, antiguo art. 49 TCEE) y las normas concernientes a un régimen especial para los extranjeros (art. 46.2 TCE, antiguo art. 56.2 TCEE).

Por último, la cooperación también pasó a aplicarse a las nuevas disposiciones introducidas por el Acta Única para facilitar el objetivo del mercado interior, así como las relativas a las nuevas políticas comunitarias. En este sentido, el procedimiento de cooperación debía aplicarse a la aproximación de legislaciones para lograr el mercado interior (art. 95 TCE, antiguo art. 100 A y antiguo art. 100 B TCEE, derogado en la actualidad), política social (art. 138 TCE, antiguo art. 118 A TCEE), decisiones de aplicación del FEDER (art. 162 TCE, antiguo art. 130 E TCEE), investigación y desarrollo tecnológico (antiguo art 130 Q.2 TCEE, hoy derogado).

Ante este ámbito de aplicación, cabe preguntarse sobre el criterio seguido para incluir (o no) unas u otras materias en el mismo; en todo caso parece que existe una falta de heterogeneidad en las materias que el AUE sometió a la cooperación.⁴³ En todo caso, el nuevo procedimiento pasaba a aplicarse a relevantes materias por las que el PE siempre había expresado una atención particular, como los proyectos de investigación o los relativos a la Europa del 93 (mercado interior)⁴⁴.

c) Desarrollo del procedimiento

El procedimiento se desarrolla en dos fases que implican dos lecturas tanto por parte del PE como del Consejo, pronunciándose ambos sobre dos textos diferentes. En lo que respecta al Parlamento, éste opinará en la primera lectura sobre propuesta de la Comisión, mientras que en la segunda, se manifiesta sobre un texto provisional adoptado por el Consejo.

En relación al procedimiento legislativo ordinario, la primera lectura únicamente se distingue por la lógica cuestión relativa al carácter no definitivo de la decisión del Consejo, pues se ha de posibilitar una segunda lectura. La Comisión formula una propuesta y la presenta tanto al PE como al Consejo. El PE elabora un dictamen sobre la

⁴³ Según Glaesner se siguió un método selectivo, de manera que se escogiéndose caso por caso el ámbito de aplicación de la cooperación. GLAESNER, H. J., “L’Acte unique européen”, *Revue de Marché Commun*, nº 298, 1986, p. 319.

⁴⁴ La no inclusión de otras materias se debió “a las difíciles negociaciones y a los intereses, a menudo contradictorios, de los Estados miembros”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 127.

misma, el cual se transmite al Consejo⁴⁵. Esta institución fijará su posición adoptando lo que se da en llamar “posición común”, por mayoría cualificada si coincide con la propuesta de la Comisión o por unanimidad si la modifica (antiguo art. 149.1 TCEE). Dicha posición común se remite al PE, el cual es informado por la Comisión así como por el Consejo sobre sus respectivas posiciones⁴⁶. Para esta primera fase el Tratado no establece plazos de duración.

En cuanto a la información que el Consejo otorga al PE, desde un principio fue considerada como insuficiente por el Parlamento, institución que pretendía ser informada de los resultados de la votación del Consejo y el punto de vista de cada Estado miembro con respecto a la posición común y a sus enmiendas. A ello se opuso el Consejo aduciendo el secreto de sus deliberaciones⁴⁷.

A diferencia de la primera, la segunda lectura sí conlleva interesantes novedades. Su finalidad es acentuar la participación del Parlamento en el proceso legislativo, pues refuerza la presencia de esta institución, permitiendo que sea escuchada nuevamente sobre un texto provisional del Consejo. Ello, además no influye en los poderes de las otras dos instituciones participantes, dado que la Comisión, por un lado, mantiene prácticamente intacto su derecho de iniciativa y el Consejo, por otro, sigue teniendo la última palabra.

El PE dispone para su segunda lectura de un plazo de tres meses (ampliable de común acuerdo por el PE y el Consejo como máximo en un mes) en el cual puede adoptar cuatro posiciones. Si en dicho plazo aprueba por mayoría absoluta de los votos emitidos la posición común del Consejo o si no se pronuncia, el Consejo aprueba el acto en cuestión conforme a tal posición común, por mayoría cualificada si ésta sigue la propuesta de la Comisión o por unanimidad si la modifica, conforme a la regla general del antiguo art. 149 A.1. Si por el contrario, el PE rechaza por mayoría absoluta de sus miembros dicha posición común, el Consejo únicamente podrá convertirla en acto por

⁴⁵ Algunas disposiciones de los Tratados establecen que en algunos casos será además necesario que el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones o el Banco Central Europeo emitan sus correspondientes dictámenes.

⁴⁶ La comunicación que tienen que aportar el Consejo y la Comisión sobre la posición común es una de las novedades que trae la primera lectura. Respecto a la segunda institución, destaca Nicolás Navarro Batista el hecho de que “sorprende que se obligue a la Comisión a informar sobre una posición que aprueba el Consejo”; sin embargo, “esta circunstancia se ha producido en varias ocasiones en la práctica por lo que, realmente, confirma el papel de mediación que le corresponde desempeñar a la Comisión a lo largo del presente procedimiento normativo”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 137.

⁴⁷ En todo caso, “la reivindicación del Parlamento es perfectamente comprensible dado que la información sobre el sentido de la decisión del Consejo le permitiría influir de forma más acusada en la segunda lectura”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 138.

unanimidad. Finalmente, el PE podrá, por mayoría absoluta de sus miembros, proponer enmiendas a la posición común.

La Comisión dispone entonces de un mes para revisar su propuesta inicial sobre la base de las enmiendas presentadas por el PE. A continuación, la Comisión remite su propuesta reexaminada al Consejo, junto con las enmiendas del Parlamento que no haya incorporado y justificación de ello.

El Consejo, en un plazo de tres meses (ampliable también en un mes), tiene tres opciones: puede a) aceptar la propuesta reexaminada de la Comisión y adoptar el acto por mayoría cualificada; o b) aceptar alguna de las enmiendas del PE no acogidas por la Comisión, con lo que sólo puede aprobar el acto por unanimidad; o c) no aceptar la propuesta reexaminada de la Comisión y adoptar su primera posición común, asimismo por unanimidad. Si el Consejo no adopta una de esas posturas en plazo, el acto se considera no adoptado.

Es de destacar el hecho de que la virtualidad de las enmiendas del PE depende totalmente de la posición que sobre las mismas adopte la Comisión: si ésta las recoge en su nueva propuesta, el Consejo sólo puede rechazarlas por unanimidad, mientras que si la Comisión no las recoge, el Consejo sólo podrá adoptarlas también por unanimidad⁴⁸. La capacidad de negociación del PE ante la Comisión es aquí vital. Como se ha visto, mayor es el poder del Parlamento si rechaza la posición común del Consejo, dado que en este caso se exige de éste unanimidad para aprobar el acto. Sin embargo, se trata únicamente de un poder negativo del PE.

En la práctica, la Comisión ha sido bastante receptiva a las enmiendas del Parlamento, mientras que el Consejo lo ha sido menos, sobre todo en la segunda lectura y si la Comisión no ha hecho suyas las enmiendas parlamentarias. En todo caso, la atención que el Consejo ha prestado a las posiciones del PE en este procedimiento es considerablemente mayor que la que se da en el procedimiento de simple consulta.

d) Algunas conclusiones

Es indudable que el procedimiento de cooperación supuso un importante avance para aumentar el poder del PE en el proceso normativo, sin embargo, la influencia de

⁴⁸ Esta especial situación de poder de la Comisión se repite en la codecisión. Cuando analicemos este procedimiento nos centraremos en este aspecto que ha sido sumamente discutido.

esta institución siguió estando mediatizada por la Comisión⁴⁹. En todo caso, este procedimiento impuso a las tres instituciones implicadas (Consejo, Parlamento y Comisión) mantener abierta una colaboración continua y sistemática sin la cual las posibilidades de llegar a una decisión disminuirían considerablemente⁵⁰.

Son varios los elementos, que en su conjunto, han permitido al Parlamento ejercer una influencia más acusada en el proceso decisorio: la información que debe aportar el Consejo sobre su posición común, el hecho de emitir una opinión sobre un texto adoptado por el Consejo, la limitación del debate en segunda lectura a las enmiendas del Parlamento, la posibilidad de utilizar el rechazo, la actitud resueltamente favorable de la Comisión hacia las enmiendas parlamentarias y la normalidad con la que se ha ido votando por mayoría cualificada en el Consejo.

Por lo tanto, resumiendo, el nuevo procedimiento de cooperación aumentó el peso del Parlamento en el proceso normativo⁵¹. En el campo del mercado interior, el PE quedó íntimamente asociado a la Comisión y al Consejo en el proceso de toma de decisión. Su influencia se ha acrecentado, pero paralelamente también su responsabilidad y la cantidad de trabajo. Como destacaba Dusan Sidjansky, “la doble lectura de un número creciente de directivas, reglamentos y decisiones representa una importante sobrecarga que el Parlamento, en su forma actual y con los medios con los que cuenta, tiene muchas dificultades de asumir, cuando, además, mientras que el número de actos y la extensión de los campos de actividad se han ido aumentando, los plazos han sido recortados”⁵².

2.3. El dictamen conforme

a) Visión general

Además de la cooperación, el Acta Única trajo consigo la introducción de otro nuevo procedimiento normativo en el Derecho comunitario, como fue el procedimiento del dictamen conforme.

⁴⁹ Para Nicolás Navarro Batista, la Comisión está siempre presente como mediador entre el Consejo y el Parlamento, papel que confirma la cooperación. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 141.

⁵⁰ ATTINA, Fulvio, *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 31.

⁵¹ Aunque, claro está, no se le atribuía por ello un verdadero poder de codecisión

⁵² SIDJANSKY, Dusan, op. cit., p. 181.

Como ya sabemos, en el procedimiento consultivo, el dictamen del Parlamento Europeo, si bien en ocasiones es preceptivo, nunca es vinculante. Con este nuevo procedimiento, el AUE estableció dos supuestos en los que se requiere el dictamen conforme del PE, es decir, en ausencia del mismo, los actos previstos en tales casos no pueden ser adoptados por el Consejo. Como puede observarse, este procedimiento se asemeja a la codecisión por la inclusión del poder de veto, aunque entre ambos existe la importante salvedad de que en el dictamen conforme el Parlamento no puede introducir enmiendas, limitándose únicamente a aprobar o rechazar el texto⁵³.

Los dos supuestos que constituyeron en un principio el ámbito de aplicación del dictamen conforme fueron los antiguos artículos 237 y 238 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, relativos respectivamente, a la adhesión de nuevos Estados a la Comunidad y a los acuerdos de asociación y asimilados⁵⁴.

La propuesta de la Comisión, presentada a la Conferencia Intergubernamental, incluía varios supuestos en los que el dictamen previo del Parlamento debía ser conforme para proseguir la tramitación de la disposición en cuestión: el artículo 190 TCE (antiguo art. 138.3 TCEE), sobre el procedimiento electoral uniforme para el PE; el 269 (antiguo 201), para la creación de nuevos recursos propios de la Comunidad; el 309 (antiguo 236), para la revisión del Tratado; y el antiguo artículo 237 (derogado en la actualidad), para la adhesión de un nuevo miembro. La propuesta alemana preveía el consentimiento para estos dos últimos preceptos y también para el artículo 310 TCE (antiguo art. 238 TCEE) relativo a los acuerdos de asociación. Finalmente, como ya hemos visto, sólo dos de los artículos incluidos en la propuesta alemana fueron modificados para introducir el nuevo procedimiento.

b) Desarrollo del procedimiento

El desarrollo del procedimiento es bien sencillo: los acuerdos en cuestión serán concluidos por el Consejo, que decidirá por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen. Curiosamente, el AUE no estableció el mismo procedimiento para la modificación de los tratados y acuerdos adoptados por medio del procedimiento de

⁵³ MORATA, Francesc, op. cit., p. 219.

⁵⁴ Se incluyen entre los últimos los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad de carácter económico y comercial, así como los acuerdos de cooperación, excluyendo sin embargo la participación del PE en los acuerdos de carácter global como el GATT.

dictamen conforme, puesto que para ello se recurre al dictamen consultivo del Parlamento⁵⁵.

El procedimiento de dictamen conforme, por lo que respecta a los acuerdos basados en el art. 310 TCE (antiguo art. 238 TCEE), es asimilable a los procedimientos parlamentarios nacionales de autorización de la manifestación del consentimiento, que es realizada por el poder ejecutivo⁵⁶.

En cuanto a las condiciones en que el Parlamento emite su dictamen eran diferentes en cada uno de los dos casos para los que el AUE preveía el dictamen conforme. Para los acuerdos de asociación el dictamen conforme se daba al texto del acuerdo, pudiendo el Parlamento proponer enmiendas al mismo. En cambio, para la adhesión la intervención parlamentaria a través del dictamen conforme se limitaba a la aceptación o rechazo de la solicitud de adhesión, sin poder enmendar el contenido del tratado de adhesión, que era fijado “por acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante”⁵⁷, por lo que eran los gobiernos y los parlamentos nacionales de los Estados miembros y los Estados candidatos los que determinaban tales condiciones.

Ante esta situación, el Reglamento del Parlamento preveía la posibilidad de dos debates, uno antes del inicio de las negociaciones y otro al término de las mismas y antes de la firma de los acuerdos⁵⁸, y un solo dictamen conforme, cuyo momento no se precisó en el Tratado ni en el Reglamento interior. En todo caso, lo lógico es que el momento de emitir dicho dictamen fuera en cualquier caso posterior al fin de las negociaciones sobre la adhesión y anterior a la conclusión del tratado.

c) La “pequeña revisión”

Existían otros supuestos en los que se requería el dictamen conforme del PE, si bien fuera del ámbito del TCE. En efecto, el artículo 95 del Tratado CECA instauró en sus apartados 3 y 4 un procedimiento de revisión del Tratado, comúnmente denominado *pequeña revisión*, para distinguirlo del mecanismo normal de revisión⁵⁹.

⁵⁵ BONET MARCO, Emilio, op. cit., p. 43.

⁵⁶ Vid. CERRO PRADA, B., “El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del art. 238 CEE”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1989.

⁵⁷ Según se recogía en el párrafo segundo del artículo 237 TCEE.

⁵⁸ Apartados 2 y 4 del art. 32 del Reglamento interno del PE.

⁵⁹ Este mecanismo particular de revisión de los Tratados que era la *pequeña revisión* suponía la exclusión de los Estados miembros, por lo que “no estamos ante un procedimiento internacional de revisión sino ante un sistema netamente intracomunitario”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 213.

Las causas que permitían recurrir a este mecanismo eran muy restringidas: dificultades imprevistas reveladas por la experiencia en las modalidades de aplicación del tratado o un cambio profundo en las condiciones económicas o técnicas que afectasen directamente al mercado común del carbón y del acero. Se trataba de requisitos alternativos, no cumulativos.

Igualmente restrictivos eran los límites que se imponían al objeto mismo de la revisión, tal y como destacaba Nicolás Navarro Batista. Sólo podrían realizarse modificaciones que cumplieren determinadas condiciones: “la reforma ha de ser necesaria y apropiada en relación a la causa que se invoca y sólo puede ir referida a una adaptación de las normas relativas al ejercicio, por parte de la Comisión, de las competencias que le han sido otorgadas”⁶⁰.

La puesta en marcha de este mecanismo quedaba conjuntamente en manos de la Comisión y al Consejo. Ambas instituciones debían llegar aun acuerdo sobre un proyecto que remitían al Tribunal, el cual debía emitir un dictamen sobre el mismo. Se trata de una competencia consultiva pero vinculante, es decir, se requería el acuerdo del Tribunal. Finalmente, la revisión propuesta entraba en vigor si era aprobada por una doble mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento y tres cuartos de los votos emitidos. Este poder se constituía como un dictamen conforme, como la posibilidad de ejercer un veto que impidiese la entrada en vigor de la revisión. No cabía la posibilidad de presentar enmiendas; el PE sólo podía rechazar o aprobar el proyecto. Los exigentes requisitos existentes para su puesta en marcha, conllevaron que apenas sí se haya recurrido con éxito a este procedimiento que desapareció en 2001 al concluir el plazo de vigencia del Tratado CECA.

2.4. Los procedimientos previamente existentes tras el Acta Única Europea

Como hemos visto, el AUE estableció dos nuevos procedimientos en el sistema normativo de las Comunidades Europeas (cooperación y dictamen conforme), pero también conllevó una serie de reformas, no muy numerosas ni de gran importancia, en los procedimientos existentes con anterioridad a 1986. Así, el procedimiento consultivo vio aumentado su ámbito de aplicación, especialmente en lo que al dictamen preceptivo se refiere. La concertación fue objeto de importantes interpretaciones en lo que a su

⁶⁰ Añade el autor que “no pueden afectar a las relaciones entre las competencias respectivamente atribuidas a la Comisión y a las demás instituciones de la Comunidad”. *Ibidem*, p. 214.

relación con la cooperación se refiere. También la participación del Parlamento en los tratados internacionales tuvo que ser reinterpretada por la aparición del dictamen conforme. Por último, el procedimiento presupuestario no sufrió modificaciones, pero recibió un fuerte impulso por parte del Acta Única Europea⁶¹.

a) El procedimiento consultivo

La reforma operada por el Acta Única Europea en el procedimiento consultivo amplió su ámbito de aplicación, bien colmando sus lagunas o bien estableciendo el dictamen preceptivo en los nuevos sectores de competencias de la Comunidad⁶². De este modo, el AUE introdujo ocho nuevos supuestos de dictamen preceptivo, en siete de los cuales el Consejo estaba obligado a decidir por unanimidad.

Por un lado, algunos de los supuestos abarcaban los nuevos sectores de competencias de la Comunidad. Así, el AUE incorporó el dictamen preceptivo en materia de normas generales sobre los Fondos estructurales (art. 161 TCE, antiguo art. 130 D TCEE), medio ambiente e investigación y desarrollo tecnológico (art. 175 TCE, antiguo art. 130 S TCEE y antiguo art. 130 Q TCEE, actualmente derogado) y, en términos generales, en las disposiciones relativas a la organización de la Comunidad.

Por otro lado, el AUE corrigió asimismo una serie de lagunas existentes en los Tratados fundacionales en materia de navegación marítima y aérea (art. 80.2 TCE, antiguo art. 84.2 TCEE) y de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos (art. 93 TCE, antiguo art. 99 TCEE).

b) El procedimiento de concertación

El Acta Única Europea apenas hace referencia alguna a este procedimiento, el cual, por otra parte no había obtenido resultados positivos en la práctica. No obstante, el Parlamento Europeo trató de reformar el procedimiento de concertación para lo que propuso utilizar de modo conjunto el procedimiento de cooperación y el procedimiento de concertación. En efecto, con la aparición del procedimiento de cooperación, la concertación parecía inútil en aquellos casos para los que se preveía la cooperación,

⁶¹ Consecuencia del mismo fue la adopción en 1988 de un importante acuerdo interinstitucional, al que nos referiremos más adelante.

⁶² Así lo indica Nicolás Navarro Batista, a quien nuevamente seguimos en este apartado. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 34 y 35.

pero nada impedía que se siguiese aplicando para los actos sometidos a mera consulta e, incluso, se afirmó que los procedimientos de concertación y cooperación no se excluían mutuamente⁶³, ante lo que el PE realizó su petición.

Tres son las razones principales que abonaban la tesis, defendida por el Parlamento, que sostenía la pervivencia de la concertación tras la entrada en vigor del AUE en los ámbitos sujetos al procedimiento de cooperación⁶⁴. La primera, de orden jurídico-formal, consistía en la ausencia de una derogación formal de la Declaración Común que instauró la concertación. La segunda, de orden práctico, radicaba en que la concertación era el único modo posible de articular un compromiso en el interior del procedimiento de cooperación entre el Consejo y el Parlamento⁶⁵. Por último, la tercera razón, de orden político, consistía en que la concertación, en el seno de la cooperación, permitía un contacto negociador entre el Consejo y el Parlamento que superaba el puro sentido de veto suspensivo que la concertación conservaba en el ámbito de la consulta, donde el PE carecía de la posibilidad de dificultar la adopción de decisiones por el Consejo⁶⁶.

La idea de que la concertación subsistía en el ámbito de la consulta (preceptiva o facultativa) fue admitida con carácter general, pero no la que afirmaba la compatibilidad de la concertación con la cooperación. Por ello, el Parlamento optó por recordar los términos de la Declaración de Stuttgart sobre la Unión Europea de 19 de junio de 1983, la cual, en su apartado 2.3.6 señalaba que “el Consejo entablará negociaciones con el Parlamento Europeo y la Comisión con el fin de mejorar, en el marco de un nuevo acuerdo, la concertación prevista por la declaración común del 4 de marzo de 1975 y de ampliar su campo de aplicación”. En este sentido, en su declaración de 16 de febrero de 1989, el PE afirmaba que “considerando que el nuevo procedimiento de cooperación se asemeja considerablemente al de concertación”, que “es deseable evitar las trabas al desarrollo de la cooperación” y “es posible la combinación de ambos procedimientos”, reiteraba su deseo de una segunda Declaración común sobre el procedimiento de

⁶³ Salvo que se entendiese que la segunda lectura parlamentaria del procedimiento de cooperación convertía en inútil el recurso a la concertación, por lo que se aplicaría con menos frecuencia en los actos para los que el Tratado prevé la cooperación.

⁶⁴ En esta ocasión, seguimos la línea argumental de Augusto Piqueras. PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., op. cit., pp. 129 y 130.

⁶⁵ En este sentido, el art. 47.5 R.i. prevé que durante la segunda lectura del PE, la comisión competente “podrá solicitar un diálogo con el Consejo con miras a alcanzar un compromiso”.

⁶⁶ De este modo, en los ámbitos sujetos a la cooperación, el Consejo se mostraría más dispuesto al diálogo para evitar el juego del rechazo por el Parlamento en segunda lectura.

concertación que cubriese “toda la legislación comunitaria importante, incluyendo los ámbitos sujetos al procedimiento de cooperación”⁶⁷.

Las peticiones del Parlamento pretendían, en definitiva, la extensión de los mecanismos de la cooperación al ámbito aún sujeto al procedimiento de consulta obligatoria. Nada de esto se consiguió y la concertación volvió a quedar marginada, tendiendo las instituciones a los demás procedimientos normativos.

c) La intervención del Parlamento Europeo en los Tratados Internacionales

La aparición en el Acta Única del nuevo procedimiento de dictamen conforme no hizo desaparecer la utilidad de los procedimientos de información (Luns y Westertep), a los que se acudía para permitir la participación del Parlamento en esta materia. Se entendió que la participación parlamentaria en forma de emisión del dictamen conforme se realizaría justamente antes de la conclusión de los acuerdos en cuestión que la Comunidad fuese a realizar.

El PE insistía en ser consultado sobre el mandato de negociación que tenía la Comisión, lo que venía explicado por su interés en llegar a influir sobre el contenido de los tratados internacionales. A este respecto su Reglamento interno fue modificado con ocasión de la entrada en vigor del AUE⁶⁸, extendiendo a todos los acuerdos –y no sólo a los de importancia significativa, a los que se refería la Declaración de Stuttgart– la primera fase de los procedimientos Luns-Westertep, que preveían la posibilidad de un debate antes del comienzo de las negociaciones. Asimismo, el antiguo artículo 33.1 R.i. estableció que el Parlamento Europeo podría solicitar al Consejo que le consultase sobre el mandato de negociación que se propusiese conferir a la Comisión antes del comienzo de las negociaciones⁶⁹. Esta posibilidad de una consulta sobre el mandato de negociación se extendió también a los acuerdos de importancia significativa e incluso a los comerciales y de cooperación no declarados de importancia significativa (antiguos arts. 34.3 y 35.2 R.i.). Más adelante, nos referiremos a la actual regulación.

⁶⁷ DOCE C, 69/89 p. 154.

⁶⁸ Por decisión de 11 de diciembre de 1986, DOCE C, 7 de 12/1/87, p. 98.

⁶⁹ La solicitud del PE tendría lugar a propuesta de la comisión competente, de un grupo político o de veintitrés diputados como mínimo.

d) El procedimiento presupuestario

El AUE no modificó directamente el procedimiento presupuestario, y para cubrir esta laguna, la Comisión, el Consejo y el PE adoptaron en 1988 un Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora de aquél⁷⁰.

En virtud de dicho acuerdo, las tres instituciones mencionadas quedaron obligadas al respeto de los límites máximos anuales de gastos precisados en las perspectivas financieras, cuya revisión necesitaría ya el acuerdo del Parlamento y del Consejo, a propuesta de la Comisión. De este modo, el PE adquiriría un cierto poder de decisión sobre los gastos obligatorios, puesto que el incremento de su límite máximo requería la revisión de las perspectivas financieras y, por tanto, el consentimiento del propio Parlamento⁷¹. Además, es evidente que el Consejo cedió más que el PE para la consecución del acuerdo, al permitir, precisamente, la necesidad del consentimiento del Parlamento para la elevación de los límites máximos en las perspectivas financieras.

Sin embargo, la práctica ha demostrado la fragilidad de los compromisos adoptados por la vía del acuerdo interinstitucional. A este respecto, dos ejemplos, en los que no nos detendremos, serían la problemática creada con la división entre gastos no obligatorios “privilegiados y no privilegiados” y el enfrentamiento entre Comisión y PE respecto de la revisión de las perspectivas financieras para el ejercicio de 1990.

Para Augusto Piqueras, este acuerdo, como todos los acuerdos interinstitucionales, demostró ser un instrumento incapaz de alterar el “equilibrio institucional” resultante de los Tratados, que establecen una primacía del poder legislativo sobre las competencias presupuestarias que pueda tener el Parlamento Europeo, y no hacen más que enmascarar el profundo desequilibrio real que en el terreno legislativo separa aún al Parlamento del Consejo⁷².

3. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PROCESO NORMATIVO: MODIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS EXISTENTES

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, trajo importantes modificaciones en el

⁷⁰ DOCE L, 185 de 15/7/88, pp. 33-37.

⁷¹ Ahora bien, el poder decisor que recibía el PE era, en realidad, un poder compartido.

⁷² PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., op. cit., p. 142.

proceso normativo de la Comunidad Europea. La principal reforma en este ámbito fue, sin duda alguna, la inclusión del procedimiento de codecisión, objetivo concreto del presente trabajo y en el que nos centraremos a partir del siguiente capítulo. Sin embargo, fue esta misma novedad la detonante del resto de modificaciones en los procedimientos normativos existentes con anterioridad al TUE, dado que muchas de ellas se referían a las alteraciones y fluctuaciones de materias en los ámbitos de aplicación de los diferentes procedimientos⁷³. Veamos ahora dichas modificaciones en cada uno de ellos.

a) El procedimiento consultivo

El Tratado de la Unión Europea amplió el ámbito de aplicación del procedimiento de consulta, destacando los casos para los que se previó la necesidad del dictamen del Parlamento Europeo, los cuales, con anterioridad eran supuestos de consulta facultativa. Asimismo, el TUE modificó disposiciones en las que estableció la consulta preceptiva, que también pasó a aplicarse en algunos sectores de una materia tan importante como la Unión Económica y Monetaria.

Así, tras el TUE, el PE debía ser consultado en las siguientes materias: el derecho de los ciudadanos de la Unión a ser electores y elegibles en las elecciones al PE y municipales (art. 19 TCE, antiguo art. 8 B TCE); modificaciones de los derechos previstos en la parte segunda del TCE (art. 22 TCE, antiguo art. 8 E TCE); la coordinación del acceso y ejercicio de actividades no asalariadas (art. 47.2 TCE, antiguo art. 57.2 TCE); determinados aspectos de la política de transportes (arts. 71.3 y 80.2 TCE, antiguos arts. 75.3 y 84.2 TCE); los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 87 y 88 (antiguos arts. 92 y 93) sobre las ayudas otorgadas por los Estados (art. 89 TCE, antiguo art. 94 TCE); la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre volumen de negocios, consumos específicos y otros impuestos indirectos (art. 93 TCE, antiguo art. 99 TCE); las directivas que inciden directamente en el mercado común (art. 94 TCE, antiguo art. 100 TCE); visados (antiguo art. 100 C TCE, actualmente derogado); la aprobación del estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales (art. 107.6 TCE, antiguo art. 106.6 TCE); el tipo del cambio del ecu (art. 111.1 TCE, antiguo art. 109.1 TCE); nombramiento del presidente y los miembros del

⁷³ No obstante, también tuvo lugar alguna que otra reforma respecto de la forma de los diferentes procedimientos.

Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (art. 111.2 TCE, antiguo art. 109.2 TCE); el nombramiento del presidente del Instituto Monetario Europeo (IME) (art. 117.1 TCE, antiguo art.109 F.1 TCE); normas relativas a la consulta del IME por el Consejo (art. 117.6 TCE, antiguo art. 109 F.6 TCE); la atribución al IME de otras tareas para la preparación de la tercera fase (art. 117.7 TCE, antiguo art. 109 F.7 TCE); la supresión de excepciones a los Estados miembros con motivo de la Unión Monetaria (art. 122 TCE, antiguo art. 109 K TCE); industria (art. 157.3 TCE, antiguo art. 130.3 TCE); programas específicos de investigación y desarrollo tecnológico (art. 166.4 TCE, antiguo art.130 I.4 TCE); medio ambiente (art. 175.2 TCE, antiguo art. 130 S.2 TCE); la designación del Presidente de la Comisión (art. 214.2 TCE, antiguo art. 158.2 TCE); las competencias y composición del Tribunal de Primera Instancia (art. 224.2 TCE, antiguo art. 168 A.2 TCE); el sistema de recursos propios (art. 269 TCE, antiguo art. 201 TCE); los acuerdos internacionales (art. 300.3 TCE, antiguo art. 228.3 TCE); la política exterior y de seguridad común (art. 21 TUE, antiguo art. J.11 TUE); y ciertas áreas de la política social (art. 2.3 del Protocolo sobre política social).

Como puede observarse, el ámbito de aplicación de este procedimiento mantuvo su heterogeneidad, haciendo bastante difícil encontrar criterios objetivos para la determinación de los sectores que se incluyeron en el mismo, tal como ya ocurría en los Tratados fundacionales (y como sucedió posteriormente con el Tratado de Amsterdam). Dicho de modo general, abarcó sectores de actividad comunitaria donde coexisten intereses muy sensibles para los Estados miembros⁷⁴. De igual forma, se aplicó a cuestiones relativas a la organización de la Comunidad en sentido amplio.

b) El procedimiento de concertación

La aparición de la codecisión como nuevo procedimiento normativo introducido por el TUE tuvo importantes consecuencias en la concertación, particularmente, en dos sectores de la actividad comunitaria, respecto de los cuales dejaba de aplicarse la concertación: el programa marco plurianual sobre investigación y desarrollo tecnológico (art. 166.1 TCE, antiguo art. 130 I.1 TCE) y los programas de acción de carácter general relativos al medio ambiente (art. 175.3 TCE, antiguo art. 130 S.3 TCE).

⁷⁴ En este sentido se pronuncia Nicolás Navarro Batista, quien enumera los siguientes ejemplos: la política de transportes, la de medio ambiente o la de industria. En estos supuestos “el dictamen preceptivo parece destinado a prever la forma de intervención parlamentaria que menos incomode al Consejo en áreas muy sensibles para los Estados miembros”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 35.

Esta situación, unida a lo insatisfactorio que había resultado en la práctica el procedimiento de concertación, conllevaron el abandono de todo posible nuevo acuerdo interinstitucional (similar al de 1975). De este modo, la concertación quedó definitivamente marginada (el Tratado de Amsterdam no llegó a tenerla en cuenta para nada).

c) El procedimiento de cooperación

La reforma adoptada en Maastricht no alteró el funcionamiento del procedimiento de cooperación, manteniéndose el mismo desarrollo que se estableció por el AUE. Las modificaciones importantes tuvieron lugar en el ámbito de aplicación.

En cuanto a las reformas formales, únicamente se suprimió su denominación pasando a denominarse “procedimiento del art. 189 C” (actualmente “procedimiento del art. 252”)⁷⁵ y, como se aprecia, se trasladó su ubicación (el AUE lo introdujo como art. 149) al capítulo dedicado a las “Disposiciones comunes a varias instituciones”. Dicha situación era más lógica pues se incluyen los procedimientos decisorios tras la descripción de las fuentes del derecho derivado y no, como hasta entonces, dentro de las normas relativas al Consejo⁷⁶.

Los cambios más importantes tuvieron lugar en el ámbito de aplicación de la cooperación. Para empezar, se suprimió todo lo relativo a la consecución del mercado interior que, en adelante se regiría por el nuevo procedimiento de codecisión. Al igual que sucedió cuando se introdujo la cooperación en el Derecho comunitario, tampoco en esta ocasión, al reformar el ámbito de aplicación, se observan unos criterios homogéneos a la hora de seleccionar dicho ámbito, tal y como determina Nicolás Navarro Batista, quien distingue tres grupos de materias incluidas dentro del ámbito de aplicación de la cooperación⁷⁷.

Un primer grupo de materias vendría constituido por las disposiciones en que se mantiene tal procedimiento, es decir, no modificadas con respecto de la redacción que tenían en el AUE. En este grupo se encuentran la prohibición de discriminación por

⁷⁵ Realizado por el paralelismo con la supresión de la rúbrica propuesta de “procedimiento de codecisión” para el del art. 189 B TCE (actual art. 251).

⁷⁶ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea”, en RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (directores), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Madrid, Civitas, 1993, p. 188.

⁷⁷ Recogemos aquí lo que el propio autor expresa en su obra. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 128 y 129.

razón de la nacionalidad (art. 12 TCE, antiguo art. 6 TCE); la protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores (art. 127.2 TCE, antiguo art. 118 A.2 TCE); las decisiones de aplicación del FEDER (art. 162 TCE, antiguo art. 130 E TCE); y los programas complementarios de investigación y desarrollo tecnológico (art. 172 TCE, antiguo art. 130 O TCE).

El segundo grupo está compuesto por los sectores en que el procedimiento de cooperación sustituye al dictamen preceptivo. En este apartado se incluyen el transporte y la navegación marítima y aérea (arts. 71.1 y 80.2 TCE, antiguos arts. 75.1 y 84.2 TCE); las decisiones de aplicación del Fondo Social Europeo (art. 148 TCE, antiguo art. 125 TCE); el medio ambiente (art. 175 TCE, antiguo art. 130 S TCE); y la política de formación profesional (art. 150.4 TCE, antiguo art. 127.4 TCE).

Por último, el tercer grupo al que se le aplica la cooperación está compuesto por los nuevos sectores de competencia de la Comunidad. Así ocurre en materia de redes transeuropeas (art. 156 TCE, antiguo art.129 D TCE) y de cooperación al desarrollo (art. 179 TCE, antiguo art. 130 W TCE), al margen del Protocolo sobre política social. En este grupo se incluyen también algunas disposiciones sobre la Unión Económica y Monetaria: política económica (art. 99 TCE, antiguo art.103 TCE); prohibición de acceso privilegiado a las entidades financieras (art. 102 TCE, antiguo art. 104 A TCE); prohibición de la autorización de descubiertos o concesión de créditos por el BCE y por los bancos centrales de los Estados miembros a instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos y demás entidades públicas (art. 103.2 TCE, antiguo art. 104 B.2 TCE); medidas para armonizar los valores de las monedas en circulación (art. 106.2 TCE, antiguo art. 105 A.2 TCE).

d) El dictamen conforme

Con la entrada en vigor del TUE se extendió el ámbito de aplicación del procedimiento del dictamen conforme de manera importante.

En primer lugar, se debía seguir este procedimiento para todos los acuerdos internacionales que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación⁷⁸, los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad, y los acuerdos que impliquen una modificación de un acto aprobado

⁷⁸ Entre los acuerdos internacionales mencionados quedaban incluidos los acuerdos de asociación del art. 238 TCE.

con arreglo al procedimiento de codecisión. En estos casos, la fijación de un plazo para la aprobación del dictamen se supeditó al acuerdo del Consejo y el Parlamento, sin establecer que el Consejo pudiera prescindir del mismo⁷⁹.

El Tratado de Maastricht extendió la necesidad de obtener el dictamen conforme del PE a materias distintas de los acuerdos internacionales. Entre las mismas se pueden distinguir dos grupos de materias. En primer lugar estarían las materias en las que se exigió el dictamen conforme como procedimiento de desarrollo de las previsiones del Tratado: la adhesión de nuevos Estados (art. 49 TUE, antiguo art. O TUE) y el procedimiento electoral uniforme (art. 190.3 TCE, antiguo art. 138.3 TCE). Por otro lado estarían las materias en las que se exigió el dictamen conforme como procedimiento legislativo: ciudadanía de la Unión (art. 18 TCE, antiguo art. 8 A TCE); tareas específicas del Banco Central Europeo (art. 105.6 TCE); modificación de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y atribuciones de control al Banco Central Europeo (art. 107.5 TCE, antiguo art. 106.5 TCE); Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión (art. 161 TCE, antiguo art. 130 D TCE)⁸⁰.

Con la reforma realizada por el Tratado de la Unión Europea de este procedimiento (iniciado por el Acta Única), el Parlamento Europeo adquirió un importante poder de decisión junto con el Consejo en aquellas materias en que los Tratados exigen, para la adopción final de un acto comunitario, el previo dictamen de la citada institución, que, en definitiva, supone que el Consejo necesita de la opinión favorable del Parlamento para adoptar un acto.

4. LA REFORMA DEL TRATADO DE AMSTERDAM

A pesar de no introducir ningún procedimiento nuevo, el Tratado de Amsterdam trajo importantes modificaciones en los procedimientos previamente existentes. Indudablemente, la mayor reforma es la relativa a la codecisión que, como se verá en su momento, sufrió cambios tanto en su estructura como en su ámbito de aplicación. Y será precisamente la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión la que conllevará, en buena medida, modificaciones en otros procedimientos. Dejando de lado la concertación, a la que no hizo mención alguna el nuevo Tratado, y que como se ha

⁷⁹ A diferencia de lo que ocurría en los casos de consulta al PE.

⁸⁰ En el caso del art. 130 D, la materia fue trasladada del procedimiento consultivo al de dictamen conforme.

dicho, quedó marginada, los procedimientos que vieron reformados sus ámbitos de aplicación fueron la consulta, que lo vio aumentado ampliamente, la cooperación, cuyo ámbito fue reducido considerablemente, y el dictamen conforme, que resultó también aumentado.

a) El procedimiento consultivo

Las reformas operadas por el Tratado de Amsterdam afectaron a este procedimiento en un doble sentido. Por un lado, determinadas materias salieron de su ámbito de aplicación para pasar, como veremos más adelante, a la codecisión; concretamente, así sucede con lo relativo a la coordinación del acceso y ejercicio de actividades no asalariadas (actual art. 47 TCE) y los principios del régimen de transportes (actual art. 71 TCE)⁸¹. Por otro lado, se amplió el número de casos en que el PE deberá ser consultado, incluyendo supuestos que hasta entonces no se encontraban en el ámbito de aplicación de este procedimiento.

De este modo, tras el Tratado de Amsterdam, el Consejo deberá consultar al PE en los siguientes casos⁸²:

- la política exterior y de seguridad común (art. 21 TUE);
- cooperación policial y judicial en materia penal (art. 39 TUE);
- cuando el Consejo tenga intención de autorizar a los Estados miembros que lo deseen, establecer entre sí una cooperación reforzada (art. 11.2 TCE);
- acciones contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (art. 13 TCE);
- el derecho de los ciudadanos de la Unión a ser electores y elegibles en las elecciones al PE y municipales (art. 19 TCE);
- modificaciones de los derechos previstos en la parte segunda del TCE (art. 22 TCE);
- visados, asilo, inmigración y libre circulación de personas (art. 67 TCE);
- los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 87 y 88 (art. 89 TCE);
- la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre volumen de negocios, consumos específicos y otros impuestos indirectos (art. 93 TCE);

⁸¹ Asimismo, la designación del Presidente de la Comisión ha salido del ámbito de aplicación del procedimiento consultivo, pero no se ha incluido en la codecisión, sino que a partir de ahora el Parlamento Europeo deberá aprobar la designación realizada por los gobiernos de los Estados miembros (actual art. 214 TCE).

⁸² Mencionamos los preceptos con la nueva numeración introducida por el Tratado de Amsterdam.

- la aprobación del estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales (art. 107.6 TCE);
- el tipo del cambio del ecu/euro (art. 111.1 TCE);
- nombramiento del presidente y los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (art.111.2 TCE);
- el nombramiento del presidente del IME (art. 117.1 TCE);
- normas relativas a la consulta del IME por el Consejo (art. 117.6 TCE);
- la atribución al IME de otras tareas para la preparación de la tercera fase (art. 117.7 TCE);
- la supresión de excepciones a los Estados miembros con motivo de la Unión Monetaria (art. 122 TCE);
- orientaciones de las políticas de empleo de los Estados miembros (art. 128 TCE);
- negociaciones y acuerdos sobre servicios y propiedad intelectual (art. 133 TCE);
- determinados ámbitos de la política social (art. 137.3 TCE);
- las competencias y composición del Tribunal de Primera Instancia (art. 225 TCE);
- el sistema de recursos propios (art. 269 TCE).

b) El procedimiento de cooperación

El Tratado de Amsterdam supuso un cambio radical para el procedimiento de cooperación en la medida en que el mismo desaparece con carácter general y sólo se mantiene para los supuestos previstos en el Título relativo a la Política Económica y Monetaria⁸³. Las materias en las que regía hasta entonces el procedimiento de cooperación, reserva hecha de la ya citada Política Económica y Monetaria, pasaron a ser reguladas en su mayor parte conforme al procedimiento de codecisión, como veremos más adelante. Los supuestos en los que se mantuvo vigente el procedimiento de cooperación son los siguientes:

- en el ámbito de la política económica, reglas de vigilancia mutua en materia de Unión Económica y Monetaria (art. 99.5 TCE);
- prohibición de acceso privilegiado a las entidades financieras (art. 102.2 TCE);

⁸³ Dada la sensibilidad de esta materia, se decidió que las disposiciones que la regulan, establecidas por el Tratado de Maastricht, no iban a ser modificadas en modo alguno por la CIG'96.

- prohibición de la autorización de descubiertos o concesión de créditos por el BCE y por los bancos centrales de los Estados miembros a instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos y demás entidades públicas (art. 103.2 TCE);
- medidas para armonizar los valores de las monedas en circulación (art. 106.2 TCE)⁸⁴;
- política social, concretamente, la seguridad e higiene en el trabajo (art. 138 TCE);
- normativa relativa a la participación de los centros de investigación y las universidades en la política de investigación y desarrollo y a la divulgación de los resultados de dichos programas (art. 167 TCE).

Con anterioridad al Tratado de Amsterdam, las disposiciones sujetas al procedimiento de cooperación representaban alrededor del cuarenta por ciento de la actividad del Parlamento Europeo. Tras el Tratado, la mayor parte fueron incluidas en el procedimiento de codecisión, dado el fundamento de la reforma operada en Amsterdam y es que, aunque muy técnicas en apariencia, dichas disposiciones tenían un alto contenido político⁸⁵.

c) El dictamen conforme

El Tratado de Amsterdam apenas trajo modificaciones a este procedimiento. Su ámbito de aplicación se vio reducido en una materia (el antiguo art. 8 A TCE, actual art. 18 TCE, ha pasado a la codecisión), pero, al mismo tiempo, se introdujo un nuevo supuesto, recogido en el nuevo art. 7 TUE.

La razón principal de que dicho ámbito no haya sido ampliado en mayor medida es que algunas materias que en principio se pensó podrían introducirse en este procedimiento, finalmente fueron incorporadas a la codecisión, en un intento por convertir la utilización de este procedimiento en una regla casi general. De este modo, el ámbito de aplicación del dictamen conforme quedaba como sigue:

- sanciones en el caso de una violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro (art. 6 TUE);

⁸⁴ En este caso se incluye la consulta al BCE.

⁸⁵ Francesc Morata señala un interesante ejemplo: la directiva sobre los límites de emisión de gas carbónico por los vehículos de pequeña cilindrada. El PE, basándose en normas suecas o estadounidenses, propuso un límite máximo muy inferior al que sugirió el Consejo. Dicha posición era compartida por una minoría de Gobiernos y, en particular, por los no productores de vehículos. Los demás se sentían penalizados debido al aumento de los costes derivado de la introducción de catalizadores. A pesar de las presiones, el PE mantuvo su posición y la directiva fue adoptada. MORATA, Francesc, op. cit., p. 214.

- suspensión de derechos a un Estado miembro por la violación grave y persistente de los principios en los que se basa la Unión, recogidos en el art. 6.1 TUE (art. 7 TUE);
- adhesión de nuevos Estados (art. 49 TUE);
- tareas específicas del Banco Central Europeo (art. 105.6 TCE);
- modificación de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y atribuciones de control al Banco Central Europeo (art. 107.5 TCE);
- Fondos Estructurales (definición, objetivos, organización y coordinación) y Fondo de Cohesión (art. 161 TCE);
- procedimiento electoral uniforme (art. 190.3 TCE);
- celebración de acuerdos internacionales con implicaciones institucionales, presupuestarias o legislativas (art. 300 TCE).

d) La adopción de acuerdos internacionales

A la par de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Reglamento interno del PE fue modificado, estableciéndose algunas modificaciones en esta materia, regulada ahora en el artículo 97 de dicho Reglamento.

Según la nueva normativa, la Comisión deberá informar de su intención de negociar un acuerdo internacional al Parlamento, el cual puede solicitar al Consejo que no otorgue la oportuna autorización a la Comisión. Asimismo, la Comisión deberá informar al PE de las negociaciones y el Parlamento, por su parte, podrá realizar recomendaciones. Tras la negociaciones y antes de la firma del acuerdo el Parlamento deberá emitir un dictamen, que en ocasiones puede ser un dictamen conforme, lo que exigirá la aprobación parlamentaria para la firma del acuerdo internacional.

5. LA ÚLTIMA REFORMA: EL TRATADO DE NIZA

Pocos cambios trajo en el ámbito normativo la que es la última reforma realizada en el seno de la UE en vigor, si bien ha constituido un nuevo paso adelante en la emergencia del Parlamento en el sistema institucional comunitario, la cual viene fundamentándose desde sus inicios en la incorporación de nuevos procedimientos normativos, otorgando al PE una mayor influencia en la adopción de decisiones⁸⁶.

⁸⁶ SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, “El proceso de Construcción Europea y la Unión Europea”, en FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio, FORCADA BARONA, Ignacio, HUESA VINAIXA, Rosario y

Entre los cambios realizados, hay que destacar la ampliación de los ámbitos de aplicación de varios procedimientos decisorios, destacando lo relativo a la consulta y a la codecisión, siendo menor la ampliación referida al dictamen conforme. Asimismo se crea, por decirlo así, un nuevo procedimiento decisorio, en relación a los acuerdos interinstitucionales⁸⁷.

En el aspecto negativo debemos señalar, además de la pequeña magnitud de la reforma, el hecho de mantener el procedimiento de cooperación⁸⁸, más aún cuando en los trabajos preparatorios de la CIG se defendía su desaparición.

a) El procedimiento de consulta

Además de algunos casos en los que el Parlamento deberá ser informado, el Tratado de Niza exige, cuando el Consejo se proponga tomar una decisión, la consulta previa al PE en una serie de casos que amplían en gran medida el ámbito de aplicación de este procedimiento. Los supuestos en cuestión son los siguientes:

- autorización para llevar a cabo cooperaciones reforzadas en el ámbito del TCE (cláusula G del Tratado de Niza);
- autorización para llevar a cabo cooperaciones reforzadas en el ámbito de los asuntos de justicia e interior (cláusula N del Tratado de Niza)⁸⁹;
- medidas para garantizar la cooperación entre los Estados miembros respecto de la libre circulación de personas (protocolo relativo al art. 67 TCE);
- decisiones sobre el funcionamiento del Consejo de Gobierno del BCE (art. 10 de los Estatutos del BCE);
- extensión de las decisiones de política comercial a acuerdos sobre propiedad intelectual e industrial (art. 133. 7 TCE);
- creación de un Comité de Protección Social (art. 144 TCE);
- cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (art. 181bis 2 TCE);
- creación de salas jurisdiccionales de primera instancia (art. 225 bis TCE);

SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, *Instituciones de Derecho Comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000 (2ª ed.), p. 39.

⁸⁷ En realidad, lo que se hace en el nuevo Tratado es reconocer formalmente la validez de los acuerdos interinstitucionales adoptados por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

⁸⁸ El cual, recordemos, únicamente se mantenía desde Amsterdam para lo relativo a la UEM.

⁸⁹ En lo que se refiere a la PESC, la autorización para iniciar cooperaciones reforzadas en dicho ámbito no requerirá consulta al PE, el cual sólo será informado.

- atribución de competencias al Tribunal de Justicia sobre litigios de propiedad industrial (art. 229 bis TCE);
- modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia (art. 245 TCE);
- nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas (art. 247 TCE);
- modificación de los Estatutos del BEI (art. 266 TCE).

b) Dictamen conforme

El procedimiento de dictamen conforme también ve ampliado su ámbito de aplicación, pero únicamente en dos casos. Sin embargo, el primero de ellos es de gran relevancia, pues se trata de la constatación de la existencia de riesgo de violación por parte de un Estado miembro de los principios fundamentales de la UE recogidos en el artículo 6 TUE (art. 7 TUE), para lo que será necesario el pronunciamiento del Parlamento por medio del correspondiente dictamen. El segundo caso en que se requiere el dictamen del PE es el relativo a las normas aplicables a los fondos estructurales y al fondo de cohesión (art. 161 TCE).

c) Acuerdos interinstitucionales

Comentábamos más arriba que una de las modificaciones que traía el Tratado de Niza era la creación de un nuevo procedimiento decisorio. En realidad, lo que se hace es constatar jurídicamente la validez de una práctica que se había realizado en varias ocasiones desde 1975, consistente en que el Consejo, la Comisión y el PE llegaban a acuerdos sobre diferentes materias, tratando de solucionar diversas cuestiones y problemas.

En efecto, la “Declaración relativa al artículo 10 del TCE” contenida en el Tratado de Niza establece que, cuando en el marco del deber de cooperación leal sea necesario facilitar la aplicación de las disposiciones del Tratado constitutivo de la CE, las tres instituciones mencionadas podrán celebrar acuerdos interinstitucionales.

Esta disposición constituye un nuevo impulso para el Parlamento, pues le permite, ahora ya de una manera reconocida por los textos fundamentales de la UE, participar en materias sobre las que no tiene competencia. El aspecto negativo radica en que ello sucederá cuando así lo decidan las tres instituciones, no sólo el PE.

SEGUNDA PARTE: EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

*Cool wind clear my head; bright sun grow my food
Strong rain clean my heart;
Fill my land, It's a new day
M.O.*

III. Génesis de la codecisión.

Situación previa al Tratado de la Unión Europea

1. El Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo
 - 1.1. Introducción
 - 1.2. Sistema institucional y competencial
 - 1.3. El proceso legislativo
2. Los primeros pasos en la introducción de la codecisión en el Derecho comunitario
 - 2.1. Las diferentes reformas del proceso normativo comunitario como evolución hacia la codecisión
 - 2.2. El procedimiento presupuestario
3. La Conferencia Intergubernamental de 1990-91
 - 3.1. Introducción
 - 3.2. Visión general de la(s) Conferencia(s) Intergubernamental(es)
 - 3.3. Desarrollo de la CIG
 - 3.4. El Consejo Europeo de Maastricht

1. EL PROYECTO DE TRATADO SOBRE LA UNIÓN EUROPEA DEL PARLAMENTO EUROPEO

1.1. Introducción

En el capítulo introductorio hemos hecho mención a este importante texto jurídico, cuando nos referíamos a la situación de *crisis institucional* que se vivía en las Comunidades Europeas a comienzos de los años ochenta. Recordemos que las causas de dicha situación eran cuatro. En primer lugar, el compromiso de Luxemburgo, el cual había conllevado la aplicación generalizada de la unanimidad para la adopción de decisiones en el seno del Consejo. En segundo lugar, como consecuencia del propio acuerdo de Luxemburgo, el papel de la Comisión resultó seriamente disminuido¹. En tercer lugar, los Estados miembros habían demostrado poca voluntad política en extender la idea de la integración. Por último, la causa que más directamente afectaba al Parlamento Europeo era la referida al hecho de que, tras la elección en 1979 de la cámara europea por sufragio universal y directo, el PE se vio autoapreciado y revalorizado en buena medida², si bien su intervención en la producción normativa comunitaria se reducía en general a la emisión de un dictamen no vinculante para el Consejo, institución que decidía en realidad. En este sentido, el mantenimiento del PE con una función principalmente consultiva era considerado como algo impropio de una estructura equilibrada de los poderes comunitarios, por lo que se pedía dotar al mismo de un verdadero poder co-decisor con el Consejo

Ante esta situación y una vez que había sido elegido por sufragio universal y directo, el PE comprendió que la reforma institucional, en particular, e incluso la reforma de las Comunidades en general, no sería posible a través del método tradicional, consistente en las discusiones y acuerdos a nivel de los Gobiernos de los Estados miembros. Por ello, el Parlamento adoptó el 14 de febrero de 1984 su propia visión de una reforma global de las Comunidades Europeas existentes, que plasmó en el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, el cual, a pesar de que jamás entraría en vigor, tuvo una gran repercusión en el seno comunitario.

¹ El compromiso de Luxemburgo ponía fin a la crisis de 1965, por la que el equilibrio institucional pretendido en el origen de las Comunidades Europeas había quedado alterado.

² El Parlamento había alcanzado un poder de decisión real en relación con el control de una parte del presupuesto comunitario –muy pequeña, eso sí– y había visto mejorada su participación en la adopción de algunos actos normativos especialmente importantes con el procedimiento de concertación.

El Proyecto en cuestión establecía que las tres Comunidades se fusionarían en una sola Unión Europea³ y se dotaría al Parlamento Europeo de un mayor poder en el seno de dicha Unión, lo que tendría lugar dentro de una reforma institucional que buscaba el equilibrio institucional entre el Consejo, la Comisión y el propio Parlamento.

Las características generales de la Unión Europea creada serían las siguientes⁴:

- Naturaleza democrática de la Unión, respetando y promoviendo los valores y derechos humanos.
- El respeto al acervo comunitario.
- Reconocimiento de la primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho de los Estados miembros.
- Mantenimiento del principio de subsidiariedad, de manera que la Unión sólo actuaría si su acción fuera más eficaz que la de los Estados miembros por separado.
- La participación real de los ciudadanos de la Unión en el proceso de adopción de decisiones, principalmente a través del PE.
- La Unión se realizaría gradualmente.

La idea de la reforma institucional tiene un gran peso en este Proyecto, presente desde el propio preámbulo, donde se señala “que es necesario definir de nuevo los objetivos de la constitución europea y dotar a instituciones más eficaces y más democráticas de los medios necesarios para alcanzarlos”.

Sobre la necesidad de reformar las instituciones haciéndolas más eficaces y democráticas, se había pronunciado claramente la Unión Europea de Federalistas, afirmando que la situación que se vivía entonces había conllevado a que “el así denominado ejecutivo no tiene más que poder de proponer, y el Parlamento el de expresar pareceres”⁵. Asimismo, el Movimiento Federalista Europeo afirmó que “ningún reforzamiento de las políticas comunes y ningún avance hacia la Unión monetaria es posible con el actual mecanismo de decisión intergubernamental”⁶.

³ Concretamente, el artículo 1 del Proyecto recoge que “Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes establecen entre sí la Unión Europea”.

⁴ Seguimos aquí las ideas expresadas en una primera aproximación por Francisco Aldecoa en ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Fundación IESA, 1985, p. 57, y por Pier Virgilio Dastoli, uno de los redactores del Proyecto, en DASTOLI, Pier Virgilio, “El Tratado de la Unión Europea. Una respuesta a la crisis”, en *Comunidad Europea*, nº 207, 1984, p. 4.

⁵ Unión Europea de Federalistas, *Commissione per i problemi istituzionali. Proposte per la soluzione della crisi istituzionale della Comunità (aggiornamento delle Risoluzioni del Comité d'Etudes per la Constitution européenne)*, Pavia, Ed. Libera Associazione “Il Federalista”, 1982, p. 7.

⁶ Movimiento Federalista Europeo (a cura de), *Il Progetto di Trattato per l'Unione Europea*, Pavia, Ed. Libera Associazione “Il Federalista”, 1984, p. 5.

1.2. Sistema institucional y competencial

a) Las instituciones de la Unión

El Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea no seguía exactamente la misma estructura institucional de las Comunidades Europeas. Sí mantenía las instituciones comunitarias: Comisión, Consejo, Parlamento y Tribunal de Justicia, si bien se les ampliaban sus competencias y funciones. En cambio, el sistema institucional cuatripartito, característico de las Comunidades Europeas, se transformaba, al convertir al Consejo Europeo en la quinta institución de la Unión, por mandato del artículo 31 del Proyecto.

El Parlamento Europeo (arts. 14 a 19 del Proyecto) adquiriría un auténtico poder legislativo y presupuestario, así como la posibilidad de participar en la conclusión de acuerdos internacionales. Respecto de esta institución, es principalmente en los niveles de su elección y de su poder de interpelación donde se observa una evolución en relación a la situación jurídica que había detentado hasta entonces.

El Consejo de Ministros se transformaba en Consejo de la Unión (arts. 20 a 24 del Proyecto). Mantenía las competencias legislativas, aunque sus competencias, en general, se limitaban y se convertía en algo parecido a una segunda cámara.

La Comisión (arts. 25 a 29 del Proyecto) se convertía, por su parte, en un verdadero ejecutivo político sobre el que existiría un control más real del Parlamento por el voto de investidura de la Comisión y del programa, aunque no del Presidente, y por el voto de censura, que aunque ya existía se reforzaba.

El Consejo Europeo (arts. 31 y 32 del Proyecto), como ya se ha apuntado, se institucionaliza. Respecto a sus poderes, éstos seguían siendo los mismos que tenía el Consejo Europeo en el campo de la cooperación⁷. Extrañamente, tratándose de un proyecto del Parlamento, las relaciones entre el Consejo Europeo y el propio PE permanecieron como hasta entonces, sin realizarse ninguna variación.

Por último, el Tribunal de Justicia (art. 30 del Proyecto) no sufría grandes variaciones con relación al papel que desempeñaba en las Comunidades Europeas⁸. La

⁷ El Consejo Europeo sí vio aumentados sus poderes respecto de lo que cabe considerar como los tradicionales poderes de un Jefe de Estado Parlamentario: designación del Presidente del ejecutivo (la Comisión) y el derecho a dirigirse a las otras instituciones.

⁸ Cabe destacar que los arts. 42 a 44 del Proyecto permitían conceder al Tribunal competencias particulares y extensas, aunque no entraban en detalle.

principal novedad se encontraba en el segundo punto del artículo 30 del Proyecto, que preveía que la mitad de los miembros del Tribunal fueran nombrados por el Consejo de la Unión y la otra mitad por el Parlamento, añadiendo que, en caso de que fuesen impares, el Parlamento nombrara uno más.

Como puede apreciarse, el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea establecía una nueva relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Para Emilio Wille, esta nueva relación entre ambos poderes aumentaría la coherencia del sistema decisonal de la Unión Europea⁹.

b) Las competencias de la Unión

El sistema de competencias recogido en el Proyecto de Tratado es una de las principales originalidades del mismo, lo cual es debido a dos razones fundamentales: por un lado, las competencias de la Unión eran ampliadas en relación a las de las Comunidades Europeas a diversos sectores absolutamente nuevos y, por otro, las clases de competencias y la forma de establecer su delimitación eran diferentes.

De lo establecido en el primer número del artículo 12 del Proyecto, se desprende que existirían tres tipos de competencias: aquéllas exclusivas de la Unión, aquéllas concurrentes entre la Unión y los Estados miembros, y aquéllas reservadas a los Estados¹⁰.

Según el precepto señalado, cuando se tratase de competencias exclusivas de la Unión, las instituciones de ésta habían de ser las únicas competentes. Analizado todo el texto, se observa que entre las competencias exclusivas de la Unión quedarían situadas, entre otras, las relativas al mercado interior y libre circulación –materias que abarcan una parte importante de la política económica– (art. 47 del Proyecto), política de la competencia (art. 48 del Proyecto), política comercial (art. 64.2 del Proyecto) y política de ayuda al desarrollo (art. 64.3 del Proyecto).

En cuanto a las competencias concurrentes, el número 2 del mencionado artículo 12, establece que la acción de los Estados miembros se ejercería allí donde no hubiese intervención de la Unión. Entre éstas se incluían las competencias referidas a la parte de

⁹ WILLE, Emilio, *L'Unione Europea*, Nápoles, Ed. Scientifiche Italiane, 1984, p. 159.

¹⁰ En realidad, el art. 12 sólo especifica las competencias exclusivas de la Unión y las concurrentes; las competencias exclusivas de los Estados miembros se establecen por exclusión, pues son las no recogidas en los casos anteriores.

la política económica no incluida como competencia exclusiva y a las políticas de sociedad, concretamente:

- política coyuntural (art. 50 del Proyecto),
- política de crédito (art. 51 del Proyecto),
- Unión Monetaria (art. 52.2 del Proyecto),
- políticas sectoriales (art. 53 del Proyecto),
- política social y de salud (art. 56 del Proyecto),
- política respecto a los consumidores (art. 57 del Proyecto),
- política regional (art. 58 del Proyecto),
- política de medio ambiente (art. 59 del Proyecto),
- política de educación y de investigación (art. 60 del Proyecto),
- política cultural (art. 61 del Proyecto),
- política de la información (art. 62 del Proyecto).

Aunque en el siguiente epígrafe nos detendremos en un análisis más detenido, en relación al proceso normativo a seguir respecto de estas materias, diremos ahora que en todos los casos referidos a materias que fuesen competencia exclusiva de la Unión, se emplearía el método de adopción de decisiones por el que legislarían conjuntamente el Parlamento y el Consejo: el método de la acción común. En el caso de las competencias concurrentes se seguiría el mismo camino o se recurriría al otro procedimiento existente: la cooperación.

Para concretar cual de los dos métodos habría que aplicar se señalaba como criterio delimitador el principio de subsidiariedad¹¹ recogido en el preámbulo y en los artículos 12.2 y 66 del Proyecto. A estos efectos, el preámbulo señala que la Unión Europea se crea “deseando confiar a las instituciones comunes, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, únicamente aquellas competencias necesarias para desempeñar correctamente aquellas funciones que podrían realizarse de forma más satisfactoria que si lo hiciera un Estado miembro por sí solo”. Los dos artículos mencionados recogen la idea de que la Unión sólo intervendrá para realizar aquellas funciones que puedan ser emprendidas en común de manera más eficaz que por los Estados miembros separadamente.

¹¹ En este sentido se expresan, entre otros, Jean Victor Louis y Dietmar Nickel. Respectivamente, LOUIS, Jean Victor, *L'Union européenne. Le projet de traité du Parlement européen*, Jornadas de estudios organizadas por el Institut d'Etudes européennes, Bruselas, Universidad de Bruselas, 1983, p. 15; NICKEL, Dietmar, “Le projet de traité instituant l'union européenne élaboré para le Parlement Européen”, en *Cahiers de Droit Européenne*, nº 5-6, 1985, p. 518.

1.3. El proceso legislativo

a) Los métodos de acción

El artículo 10 del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, en su punto primero, establece los procesos por los que la Unión debería tomar decisiones a través de sus instituciones. En concreto, en el citado precepto se afirma que “para alcanzar sus fines, la Unión obrará de acuerdo con los métodos de acción común o de cooperación entre los países miembros”¹². El Proyecto de Tratado, además de los dos métodos de acción, establece las esferas en las cuales cada uno de ellos tiene lugar¹³.

El método de la acción común es, según el número 2 del artículo 10, el conjunto de los actos (internos e internacionales) normativos, administrativos, financieros y judiciales, así como los programas y recomendaciones propias de la Unión que emanen de sus instituciones y se dirijan bien a éstas, bien a los Estados, bien a los individuos. Es el método originario y más típico por el cual la Unión debía de funcionar a través de sus instituciones. Como ya se ha dicho anteriormente, la acción común sería aplicable tratándose de las competencias exclusivas de la Unión y de buena parte de las competencias concurrentes.

El otro método es la cooperación (art. 10.3 del Proyecto), referida a los compromisos que pudieran concertar los Estados miembros en el marco del Consejo Europeo. La inserción de la cooperación dentro del Tratado respondió, en opinión de Jean Victor Louis, a uno de los objetivos básicos de los autores de la iniciativa del Parlamento, que consistía en recoger dentro de un cuadro institucional único y claro las diferentes formas de cooperación que se habían desarrollado desde los años cincuenta (Comunidades Europeas, Cooperación Política Europea, Sistema Monetario Europeo, etc.). Se trataba, en definitiva, de establecer un lazo orgánico entre las diferentes formas de cooperación habidas¹⁴.

Dado que para el método de la cooperación no se estableció la participación del Parlamento Europeo, nos centraremos por un momento en el análisis de los dos

¹² Como se puede apreciar, el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea introducía en el ámbito de la nueva Unión Europea nuevos términos y conceptos. En este sentido, Francisco Aldecoa afirma que “Quizás una nueva realidad exija también una nueva terminología”. ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, op.cit., 1985, p. 57.

¹³ La distinción esencial se hace entre cooperación y acción común, pero la división entre las áreas propias de cada uno de estos métodos no es absoluta, ya que queda la posibilidad de transferencia de un sector a otro.

¹⁴ LOUIS, Jean Victor, op. cit., p. 10.

procedimientos que requerían la intervención del PE: la acción común y el procedimiento presupuestario¹⁵. La acción común puede ser considerada como precursora del procedimiento de codecisión y el procedimiento presupuestario del Proyecto contenía características que luego se verían en la propia codecisión¹⁶.

b) El procedimiento presupuestario

El artículo 70 del Proyecto, en su número primero, establece claramente la existencia de un procedimiento en el que Parlamento y Consejo actuarían conjuntamente, puesto que tras afirmar que “La Unión dispondrá de financiación propia, administrada por sus instituciones, en base al presupuesto adoptado por la autoridad presupuestaria”, determina que “Dicha autoridad estará compuesta por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión”.

La regulación del procedimiento es recogida en el artículo 76 del Proyecto, que comienza otorgando a la Comisión la facultad de elaborar el proyecto presupuestario, la cual “lo transmitirá a la autoridad presupuestaria”, es decir, al Parlamento y al Consejo.

A continuación, tiene lugar la primera lectura de las dos instituciones citadas. El Consejo podrá introducir enmiendas o aprobar el proyecto sin ellas, pero, en ambos casos se pronunciará por mayoría simple, y lo transmitirá al Parlamento. Por su parte, el Parlamento, podrá también introducir enmiendas por mayoría simple e, incluso, modificar las enmiendas del Consejo, si bien, en este caso, se le exige mayoría absoluta. En un plazo de quince días, la Comisión puede oponerse a las enmiendas presentadas por las otras dos instituciones. En ese caso, la institución –Consejo o Parlamento– cuyas enmiendas han sido rechazadas¹⁷ deberá adoptar, tras una segunda lectura, una nueva decisión por mayoría cualificada¹⁸.

Si el proyecto de presupuesto no sufre enmiendas del Parlamento ni del Consejo o bien fuera enmendado por ambas instituciones en los mismos términos, y si la

¹⁵ Respecto de la cooperación, únicamente diremos que la decisión se toma en el seno del Consejo Europeo (art. 10.3 del Proyecto) a través de un procedimiento que establecerá él mismo.

¹⁶ Características también propias del procedimiento presupuestario comunitario.

¹⁷ El número 2 del art. 76 del Proyecto, en su letra c), habla específicamente de “la rama afectada de la autoridad presupuestaria”.

¹⁸ Cuando el Proyecto menciona las “mayorías cualificadas” se refiere a distintas situaciones, en función de la institución de que se trate. En el caso del Parlamento Europeo, la mayoría cualificada es la mayoría de sus miembros cuando constituyan dos tercios de los sufragios expresados, no considerándose las abstenciones (art. 17.2 del Proyecto). Cuando se trata del Consejo de la Unión, la mayoría cualificada es la mayoría de dos tercios de los votos ponderados, no teniéndose en cuenta las abstenciones e incluyéndose la mayoría de las representaciones (art. 23.2 del Proyecto).

Comisión no ejerce su derecho de oposición a las enmiendas, el presupuesto se considerará como definitivamente adoptado.

En el caso de que tenga lugar la segunda lectura, el Consejo podrá modificar por mayoría cualificada las enmiendas aprobadas por el Parlamento, y devolver a la Comisión, mediante votación por mayoría cualificada, el conjunto del proyecto de presupuesto enmendado por el Parlamento, así como solicitar a la misma un nuevo proyecto. En cualquier caso, haya o no devolución a la Comisión, el proyecto de presupuesto debe ser transmitido al Parlamento. El Parlamento, en segunda lectura, sólo podrá rechazar por mayoría cualificada, las enmiendas adoptadas por el Consejo. Finalmente, el Parlamento adoptará el presupuesto por mayoría absoluta.

El procedimiento presupuestario contenido en el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea es muy similar al procedimiento que entonces contenía el Tratado de la CEE y que hoy día se mantiene vigente. Como se verá, cuando lo analicemos en el siguiente epígrafe, el procedimiento contenido en el Proyecto de Tratado era algo más simple, pues el Parlamento Europeo trató en su propuesta de simplificarlo en lo posible. En lo que a su relación con la codecisión se refiere, es apreciable de un modo claro que este procedimiento facilitaba una colegislación de las dos instituciones más directamente implicadas –Parlamento y Consejo o, si se quiere, la “autoridad presupuestaria” –, si bien el Parlamento gozaría, como sucede en la propia codecisión, de unas competencias fundamentalmente negativas.

c) La acción común

Del artículo 34 del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea se deriva que las acciones comunes habrían de ser establecidas por una ley emanada de las propias instituciones de la Unión: “La ley fija las reglas que se aplican a la acción común”.

Se distinguen tres tipos de leyes, si bien sólo dos regularían las acciones comunes, dado que el tercer tipo se refiere a la ley presupuestaria, cuyo proceso de elaboración acabamos de analizar¹⁹. La primera, a la que el Proyecto de Tratado se refiere como “ley” simplemente, “se limitará a determinar los principios fundamentales que rigen la acción común y dejará a las autoridades encargadas de su ejecución, dependientes de la Unión o de los Estados miembros, el cuidado de precisar las

¹⁹ El número 3 del art. 34 remite a la regulación del presupuesto que se contiene en el art. 76 del Proyecto: “La ley presupuestaria se adopta de acuerdo con las disposiciones del artículo 76 del presente Tratado”.

modalidades de aplicación²⁰. En el caso de que la ley tuviese que regular la organización y el funcionamiento de las instituciones, así como otras materias previstas en el propio texto, estaríamos ante una “ley orgánica”, que se distingue de la anterior por cuanto que se establecen unas particularidades para su votación. En todo caso, el procedimiento para su adopción es el mismo (salvo las mencionadas distinciones en las mayorías exigidas).

Previamente a la regulación, propiamente dicha, del procedimiento legislativo, el artículo 36 del Proyecto recoge una importante idea al afirmar que “El Parlamento y el Consejo de la Unión ejercen conjuntamente el poder legislativo con la participación activa de la Comisión”. Por lo tanto, la función legislativa reside en las dos instituciones primeramente nombradas, es decir, Parlamento y Consejo son colegisladores.

El artículo 37 del Proyecto inicia la regulación del procedimiento normativo señalando que la Comisión tiene iniciativa legislativa. Del mismo modo, “a petición motivada del Parlamento o del Consejo, la Comisión presentará un proyecto de ley de acuerdo con esta petición”. La Comisión tendrá la facultad de retirar todos los proyectos de ley que haya presentado en tanto en cuanto el Parlamento o el Consejo no hayan aprobado expresamente las correspondientes leyes en primera lectura. Asimismo, la Comisión podrá rechazar la petición realizada por alguna de las otras dos instituciones, pero en este caso, el Parlamento o el Consejo “podrán introducir un proyecto de ley conforme con su petición original”²¹.

De manera tajante se expresa en el artículo 38 del Proyecto que “Todos los proyectos de ley serán sometidos al Parlamento”, el cual podrá introducir enmiendas y deberá aprobarlo en un plazo máximo de seis meses. Es de suponer que la mayoría requerida, tanto para la aprobación del proyecto como para la introducción de enmiendas, es la mayoría simple, más aún cuando se señala que “Cuando se trate de un proyecto de ley orgánica, el Parlamento podrá enmendar por mayoría absoluta; su aprobación requiere la mayoría cualificada”²².

²⁰ Como se puede apreciar, existe un claro paralelismo con los actos normativos de la Comunidad Europea, puesto que la ley emanada de las instituciones y ejecutada por las autoridades de la Unión parece relacionarse con la figura del reglamento (o de la decisión, en función de los destinatarios) y la ley cuya ejecución queda en manos de los Estados miembros con la directiva.

²¹ El número 2 del art. 37 del Proyecto exige que, para realizar la introducción del proyecto de ley en cuestión, el Parlamento o el Consejo, deberían seguir “los procedimientos previstos en sus reglamentos”, lo que requería la modificación o nueva elaboración de sus correspondientes reglamentos internos. Por otro lado, en el caso de los proyectos de ley del Parlamento o del Consejo así presentados, la Comisión “deberá expresar su dictamen sobre el proyecto”.

²² Si el proyecto no es aprobado, la Comisión tendrá el derecho de modificarlo y de volverlo a presentar ante el Parlamento.

Si el proyecto de ley es aprobado por el Parlamento, haya introducido enmiendas o no, será transmitido al Consejo de la Unión. La Comisión podrá expresar, en el plazo de un mes tras la aprobación del Parlamento, un dictamen que también será transmitido al Consejo y que tendrá gran relevancia. Por su parte, el Consejo deberá pronunciarse en un plazo de seis meses. Si aprueba el proyecto por mayoría absoluta y sin enmiendas, o bien se rechaza por unanimidad, se acaba el procedimiento (con la aprobación o rechazo de la ley, respectivamente).

En el caso de que la Comisión haya emitido un dictamen desfavorable acerca del proyecto o si se trata de un proyecto de ley orgánica, el Consejo necesitará la mayoría cualificada para aprobar el proyecto sin enmendarlo y le bastará idéntica mayoría para rechazarlo, finalizando el procedimiento.

Como puede apreciarse hasta el momento, aunque se observará todavía mejor cuando analicemos detenidamente la codecisión, el procedimiento contenido en el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea contiene características que posteriormente serían propias de otros procedimientos introducidos en el Derecho comunitario por posteriores Tratados que, a diferencia del presente Proyecto, sí entraron en vigor (la cooperación por medio del AUE y la propia codecisión a través del TUE).

Otro ejemplo más de esta afirmación es que el Proyecto de Tratado, en el número 3 del artículo 38, establece que “Cuando el proyecto (de ley) quede sometido a votación sin esperar los resultados arriba mencionados, o cuando el proyecto quede enmendado por mayoría simple, o por mayoría absoluta para las leyes orgánicas, se iniciará el procedimiento de concertación”. Ello supondría la reunión del “Comité de concertación”, el cual se compondría “de una delegación del Consejo de la Unión y de una delegación del Parlamento”²³.

El objetivo del Comité de concertación es llegar a un acuerdo sobre un texto común, para lo que dispone de un plazo de tres meses. En el caso de que obtenga el texto común, éste quedará sometido para su aprobación al Parlamento y al Consejo, que decidirán por mayoría absoluta o, para las leyes orgánicas, por mayoría cualificada, también en el plazo de tres meses. En esta fase del procedimiento no se podrá enmendar.

²³ El paralelismo con el Comité de Conciliación del procedimiento de codecisión es claro, principalmente por su objetivo, que no por la composición, dado que el número 4 del art. 38 del Proyecto no determina la composición de las delegaciones participantes en el Comité de concertación. En ambos casos, “la Comisión participa en los trabajos del Comité”.

Si, por el contrario, el Comité no llega a un acuerdo, se vuelve a trabajar sobre el texto que salga del Consejo, que será sometido al Parlamento para su aprobación. El Parlamento dispondrá de tres meses para decidir, para lo que se le exige mayoría absoluta o, tratándose de leyes orgánicas, mayoría cualificada. Sólo serán aceptables las enmiendas presentadas por la Comisión. Finalmente, el Consejo, en un plazo de tres meses, podrá rechazar, por mayoría cualificada, el texto adoptado por el Parlamento, no pudiéndose entonces aceptar ninguna enmienda.

En todos los supuestos posibles de finalización del procedimiento, la participación del Parlamento tiene un importante grado de relevancia. Sin embargo, a pesar de la necesaria intervención parlamentaria –y he ahí una de las principales virtudes de este procedimiento– la última palabra la tiene el Consejo²⁴.

2. LOS PRIMEROS PASOS EN LA INTRODUCCIÓN DE UN PROCEDIMIENTO CODECISOR EN EL DERECHO COMUNITARIO

2.1. Las diferentes reformas de carácter normativo

No vamos a repetir aquí lo descrito en el capítulo segundo, es decir, no se pretende volver a analizar los diferentes procedimientos normativos existentes en el Derecho comunitario con anterioridad a la introducción en el mismo de la codecisión. Se trata, más bien, de hacer una breve mención de las concretas modificaciones que conllevó cada uno de los nuevos procedimientos decisorios establecidos a partir de 1975, cuando la consulta al Parlamento Europeo dejó de ser la única vía de participación de dicha institución en la actividad legislativa parlamentaria. Dichas reformas otorgan una espléndida visión de la evolución que sufrió la legislación comunitaria, permitiendo en cada uno de los pasos una mayor intervención del PE. En algún supuesto concreto se establecía, incluso, una codecisión entre el Parlamento y el Consejo, como es el caso del dictamen conforme.

²⁴ El número 5 del art. 38 del proyecto del PE describe de modo conciso la necesaria participación de las dos instituciones, al reseñar que “no se puede considerar a una ley como adoptada si no ha sido aprobada, de forma explícita, por el Parlamento o bien por el Consejo”. De este modo, cabe afirmar que el proyecto situaba al PE como colegislador junto con el Consejo. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1996, 2ª ed. 1999, p. 12.

a) El procedimiento de concertación

El procedimiento de concertación, introducido por la Declaración Común interinstitucional de 1975, supuso el primer paso en el proceso de involucrar al Parlamento Europeo en el proceso legislativo de manera directa. Su objetivo fundamental consistía en asociar al Parlamento a la adopción de la legislación con incidencia financiera, estableciendo un auténtico diálogo entre las instituciones que comparten el poder presupuestario.

Sin embargo, como ya se apuntó en su momento, en la práctica este procedimiento no ha obtenido apenas resultados positivos, lo cual se ha debido a las propias deficiencias del mismo²⁵.

La concertación es un instrumento de diálogo entre el PE y el Consejo, y en ello reside el paso hacia adelante que supone respecto de la consulta; el problema es que el Parlamento, dado el momento en que interviene, se encuentra con una posición del Consejo prácticamente incuestionable. A este respecto, Nicolás Navarro Batista entiende que “el momento en el que interviene la concertación no es el más adecuado para iniciar unas nuevas negociaciones, esta vez, con el PE”, lo cual es debido, según el autor, a que el Consejo “conserva íntegro su poder decisorio y la Comisión mantiene sus prerrogativas en materia de iniciativa de esa tutela que, en cierto modo, ejerce sobre las enmiendas del Parlamento. En estas condiciones sólo un particular interés del Consejo en alcanzar una decisión de común acuerdo puede permitir al PE influir eficazmente en la adopción del acto de que se trate”²⁶.

Paradójicamente, el fracaso de la concertación incrementó las peticiones del PE tendentes a ampliar sus poderes legislativos. Por lo tanto, el mayor avance que supuso la concertación se debió al hecho de no fructificar, puesto que conllevó el que se estudiasen nuevas vías que permitiesen una participación más directa del Parlamento en la función normativa comunitaria.

²⁵ En este sentido, Nicolás Navarro Batista recuerda las numerosas ambigüedades que ofrecía la Declaración Común interinstitucional y al respecto destaca el autor que, “por su propia naturaleza, por haber sido creada precisamente mediante una declaración común, la concertación no era susceptible de alterar sustancialmente las relaciones entre las instituciones”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995, p. 105.

²⁶ *Ibidem*, p. 105.

b) El dictamen conforme

El Acta Única Europea establecía formalmente el primer paso firme en la introducción de la codecisión, aunque no como un procedimiento autónomo, sino, en cierta manera, insertada en uno nuevo: el procedimiento del dictamen conforme.

En efecto, los artículos 8 y 9 del AUE modificaban los artículos 237 y 238 del entonces TCEE (siendo posteriormente derogado el primero por el Tratado de Amsterdam, el cual cambió la numeración del segundo que, en la actualidad es el artículo 310 TCE), referentes a la celebración de acuerdos con terceros Estados, Uniones de Estados u Organizaciones Internacionales. Son varios los autores que afirman que el AUE, con esta reforma, atribuye al PE un poder real de codecisión²⁷, ya que para la adopción definitiva del Tratado por el Consejo (que se exige sea por unanimidad) se requiere dictamen previo de conformidad del PE adoptado por mayoría absoluta de sus miembros.

Los acuerdos que la Unión Europea celebra (las Comunidades, en realidad), en el marco de las relaciones exteriores se pueden agrupar en tres categorías: acuerdos comerciales, acuerdos económicos y acuerdos de asociación. Estos acuerdos deben ser negociados por la Comisión y, con anterioridad al AUE, debían ser concluidos por el Consejo, con su firma. Hasta la entrada en vigor del Acta, el Parlamento solamente era informado y, en determinados casos, eventualmente consultado, mientras que en otros la consulta era obligatoria pero no vinculante. De este modo, las competencias que los parlamentos nacionales tenían de poder ratificar los acuerdos suscritos por sus respectivos gobiernos²⁸ no eran correlativamente asumidos por el PE, el cual no podía ejercer este poder en el contexto comunitario.

Con la modificación establecida por el AUE, el Parlamento Europeo quedó dotado de un verdadero poder de codecisión bajo la forma de un dictamen conforme que interviene al final del proceso de negociación, antes de que el Consejo se pronuncie por unanimidad y de que los representantes de los gobiernos firmen el correspondiente Tratado de adhesión. Del mismo modo, los acuerdos de asociación exigen también un

²⁷ Alfredo Allue Buiza habla de “un auténtico poder codecisorio”, en ALLUE BUIZA, Alfredo, *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, p. 210; y Dusan Sidjansky de “un verdadero poder de codecisión”, en SIDJANSKI, Dusan, *El futuro federalista de Europa*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 189.

²⁸ En realidad, no se pretendía establecer una regla general a este respecto, pues en determinados Estados miembros, como era el caso del Reino Unido, no se recurría a la ratificación parlamentaria de acuerdos comerciales.

dictamen conforme del Parlamento antes de que la decisión del Consejo y la firma del acuerdo se produzcan. Para Dusan Sidjansky, en ambos casos, “la indispensable aprobación del PE, que puede incluso rechazar el resultado de las negociaciones, se asemeja a una ratificación parlamentaria que sólo puede ser aprobada por la mayoría de los miembros que lo componen”²⁹.

Sin embargo, otros autores, como es el caso de Augusto J. Piqueras García, aun reconociendo el avance que supuso, consideran que “la calificación del procedimiento de dictamen conforme como sistema de codecisión no parece la más adecuada, salvo en lo que se refiere a la materia de naturaleza cuasi constitucional que es la adhesión de nuevos Estados”³⁰. En todo caso, las facultades atribuidas al PE son únicamente negativas, es decir, se limita a impedir la conclusión por el Consejo en caso de que el dictamen parlamentario no sea conforme³¹.

Una vez que la codecisión pasó a formar parte del proceso legislativo comunitario, el dictamen conforme se mantuvo vigente. El Tratado de Maastricht extendió la necesidad de obtener el dictamen conforme del PE a materias distintas de los acuerdos internacionales, a las que ya nos hemos referido en el segundo capítulo³², pero no introdujo ninguna modificación en el desarrollo del procedimiento. El Tratado de Amsterdam no conllevó modificaciones para este procedimiento, salvo la introducción de una nueva materia en su ámbito de aplicación.

Es necesario reseñar que, pese a las apariencias, el procedimiento de dictamen conforme no representa una forma tan acentuada de codecisión legislativa como la del propio procedimiento de codecisión. En éste sí existe una adopción conjunta, mientras que en el dictamen conforme, aunque el Parlamento tiene un poder de veto, no le supone una oportunidad de participar de forma efectiva en la elaboración del acto³³.

²⁹ SIDJANSKI, Dusan, op. cit., p. 189.

³⁰ PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., *La participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa comunitaria*, Granada, Universidad de Granada, 1993, p. 173.

³¹ El término de codecisión aplicado a ambas materias es utilizado por C. D. Ehlermann cuando distingue entre codecisión pasiva, es decir, la posibilidad de aceptar o de rechazar un texto, que existía en los antiguos artículos 237 y 238 TCEE, y codecisión activa, o participación en la elaboración del texto, presente en el procedimiento presupuestario y en el procedimiento legislativo tal como lo configuraba el artículo 38 del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea del PE. EHLERMANN, C. D., “Le Parlement face à la Commission”, comunicación en LOUIS, Jean-Victor, *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruselas, Université de Bruxelles, 1989, pp. 141-146.

³² Recordemos que entre las mismas se pueden distinguir dos grupos de materias: en primer lugar estarían las materias en las que se exigió el dictamen conforme como procedimiento de desarrollo de las previsiones del Tratado y, por otro lado estarían las materias en las que se exigió el dictamen conforme como procedimiento legislativo.

³³ PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., op. cit., p. 318.

En conclusión, el dictamen conforme introducido por el AUE supuso la constatación de que el PE se insertaba definitivamente en el circuito de adopción de decisiones de la entonces Comunidad Europea, tanto por sus iniciativas como por su participación en las decisiones, la cual, aunque en exiguos casos aún, adquiriría una relevancia de primer orden.

c) El procedimiento de cooperación como ensayo previo a la codecisión

El Acta Única Europea, además del procedimiento del dictamen conforme, introdujo en el Derecho comunitario el procedimiento de cooperación, que suponía también una mayor participación legislativa parlamentaria en relación a lo existente hasta entonces.

A diferencia de lo que ocurría con los acuerdos interinstitucionales, el AUE materializó en un texto de valor jurídico claro muchos de los mecanismos que venían aplicándose en el proceso normativo comunitario, con fundamentos más sencillos. El resultado de las transacciones entre las posturas de partida de las negociaciones, difícilmente conciliables, quedó más cerca de lo que ya existía (concertación y consulta) que de las pretensiones del PE, reflejadas en su proyecto de Tratado sobre la Unión Europea a través de un procedimiento codecisor³⁴. Sin embargo, el procedimiento de cooperación no resulta una pura transposición al ámbito legislativo de los procedimientos previamente existentes.

Por otro lado, a diferencia del proyecto del PE de 1984, es claro que la cooperación no convertía en colegislador al Parlamento Europeo, aun cuando no era inusual que se hablara del Parlamento como una “rama” de una nueva “autoridad legislativa”, concepto que procedía del propio Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, que empleaba la expresión en su artículo 36.

Son varios los aspectos positivos que conllevó la cooperación en la evolución hacia la codecisión. Por un lado, el procedimiento de cooperación nació estrechamente vinculado a la puesta en marcha del mercado interior, aunque el PE estableció rápidamente una política de extensión de la cooperación a nuevas materias que tenían

³⁴ El compromiso se produce a nivel de los gobiernos de los Estados miembros y no directamente entre las instituciones, como deseaba el Parlamento. John Fitzmaurice destaca que el Acta Única Europea es un compromiso político entre aquéllos que consideraron la reforma institucional como un tema prioritario y aquéllos que se oponían a la reforma institucional. FITZMAURICE, John, “An Analysis of the European Community’s Cooperation Procedure”, en *Journal of Common Market Studies*, nº 26, 1988, p. 391.

como objetivo principal las consecuencias sociales del mercado único³⁵. Por otro lado, el AUE representa una cierta evolución que llevó al Parlamento a superar el papel meramente consultivo que hasta entonces venía desempeñando, permitiendo una mayor participación del PE en la elaboración de los actos. En el otro extremo estarían los otros dos aspectos “no tan positivos”: la importancia que el sistema de votación en el seno del Consejo tenía para asegurar el papel del PE en el procedimiento³⁶ y el notable incremento del papel de la Comisión³⁷.

La cooperación supone, en cierta manera, el último paso antes de la aparición de la codecisión, lo que se aprecia en una estructura del procedimiento similar a la que luego tendría la codecisión, siendo la primera fase de ambos procedimientos idéntica, y en el hecho de que a lo largo de las siguientes reformas (Maastricht y Amsterdam principalmente, no tanto Niza) la mayor parte del ámbito de aplicación de la cooperación fue traspasada a la codecisión. Todo ello permite afirmar que el procedimiento de cooperación ha tenido como principal misión preparar la codecisión³⁸.

2.2. El procedimiento presupuestario

El procedimiento presupuestario, introducido en el Derecho comunitario en los años setenta, supuso que el Parlamento Europeo comenzase a intervenir en la práctica normativa, aunque restringiendo su participación a la materia presupuestaria –materia de un importante contenido, por lo demás–. En este sentido, se adelantó a las posteriores reformas que tuvieron lugar en el ámbito propiamente legislativo, e introdujo notas características que luego serían propias de la codecisión, principalmente el hecho de que sea necesario el apoyo del PE para aprobar el acto en cuestión, en este caso el presupuesto. Sin embargo, es también destacable el que, a pesar del gran avance que supuso, se haya quedado ahí, puesto que este procedimiento no ha sufrido ninguna reforma importante desde su creación.

³⁵ El Parlamento llegó a amenazar con paralizar el funcionamiento del procedimiento de cooperación en lo que se refería al programa legislativo de realización del mercado interior si no se incrementaba la participación del PE en la adopción de los actos relativos a sus aspectos sociales a través de una extensión al menos de facto del procedimiento de cooperación.

³⁶ La relevancia de la votación en el seno del Consejo derivaba de la posibilidad de que continuase la inercia derivada del Compromiso de Luxemburgo hasta el punto de adoptar la posición común sin procederse a la votación, lo que supondría que la segunda lectura realizada por el Parlamento perdería su eficacia.

³⁷ Quedaba en manos de la Comisión la determinación de cuándo se aplicaba la cooperación y la decisión de incorporar las enmiendas parlamentarias.

³⁸ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p.157.

Como se ha dicho, se trata de una competencia importante, puesto que permite al Parlamento Europeo exponer sus prioridades políticas. Cada año, en el mes de diciembre, el Parlamento Europeo adopta el presupuesto de la Unión, que entra en vigor sólo tras la firma del Presidente del PE, dotando así a la Unión de los recursos financieros que necesita para el año siguiente.

Desde 1970, el presupuesto se financia mediante recursos propios aprobados de común acuerdo por los Estados miembros previa consulta al PE. En la actualidad su límite está en el 1,27% del producto nacional bruto. En los recursos propios se incluyen:

- los aranceles recaudados en las fronteras exteriores de la Unión;
- las exacciones agrícolas sobre productos importados de terceros países;
- un porcentaje del IVA recaudado en toda la Unión sobre los bienes y servicios;
- un "cuarto recurso" calculado sobre la base del PNB de los Estados miembros.

A partir de los Tratados de Luxemburgo de 1970 y de Bruselas de 1975, que crearon los recursos propios en beneficio de la Comunidad, el Parlamento Europeo y el Consejo se han convertido en las dos ramas de la autoridad presupuestaria, lo que quiere decir, según se mencionó en su momento, que comparten la competencia presupuestaria.

El Parlamento tiene la última palabra para los fondos empleados en favor de las regiones (FEDER), de la lucha contra el paro, en particular de los jóvenes y las mujeres (Fondo Social Europeo), y de los programas culturales y de educación (Erasmus, Sócrates, etc.). Siempre que es necesario, el Parlamento Europeo defiende el aumento de la dotación de estos fondos, dentro de los límites máximos decididos conjuntamente con el Consejo y la Comisión³⁹. Por lo que respecta a los gastos agrícolas, el Parlamento Europeo puede proponer modificaciones y el Consejo tiene la última palabra.

En caso de que el Parlamento y el Consejo no lleguen a ponerse de acuerdo sobre el importe de los gastos tras dos lecturas del proyecto de presupuesto, entre mayo y diciembre, el Parlamento puede rechazar globalmente el presupuesto, lo que obliga a reiniciar el procedimiento desde el principio. Por último, sólo la firma del Presidente del PE da carácter ejecutivo al presupuesto⁴⁰.

³⁹ Así, por ejemplo, aprovecha esta posibilidad para incrementar los créditos destinados a la acción humanitaria y a los refugiados.

⁴⁰ El PE no sólo adopta el presupuesto, sino que controla también el buen uso de los fondos públicos por medio de la Comisión de Control Presupuestario. Esto significa concretamente que ejerce un control continuo sobre la gestión de los créditos, desarrolla una acción permanente para mejorar la prevención, la detección y la represión de los fraudes, y evalúa los efectos de las financiaciones realizadas con cargo al presupuesto comunitario. El Parlamento analiza cada año la responsabilidad política de la Comisión antes de concederle la "aprobación de la gestión" para la ejecución del presupuesto. Así, en 1999, el PE no aprobó la gestión a la Comisión para el año 1996 para lo que adujo mala gestión y falta de transparencia.

3. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1990-91

3.1. Introducción

El AUE engendró una dinámica en la que la Comunidad Europea se vio abocada a dar respuestas a una serie de grandes retos, tanto internos como externos. Así, desde el punto de vista interno, la consecución del Mercado interior exigía una serie de políticas de acompañamiento y de medios financieros necesarios para llevarlos a cabo, y, una vez llegados a un acuerdo sobre ellos (Paquete Delors II), la propia dinámica de la Comunidad exigía progresos en la vía de la Unión Económica y Monetaria, pero para progresar en esa vía, era necesario un contrapeso de estructuras políticas democráticas⁴¹.

Desde el punto de vista externo, la CE debía hacer frente a desafíos de dos tipos: por un lado, los generados por la aceleración de la historia como la caída del muro de Berlín, la unificación alemana, el colapso del imperio soviético, la emergencia de multitud de nacionalismos; y por otro, los desafíos globales como el nuevo orden geopolítico mundial, las tensiones demográficas y de pobreza en los países subdesarrollados, el medio ambiente. Ante todo ello, la Comunidad debía dar una respuesta que sólo era realizable con un salto cualitativo en su integración⁴².

Esto era así porque una Comunidad en la que sus decisiones eran adoptadas en un esquema de cuatripartismo institucional sin una verdadera división de poderes, en la que el poder legislativo permanecía en manos del Consejo, en la que las decisiones más importantes seguían siendo adoptadas por unanimidad, en la que las competencias se limitaban al terreno económico y en la que la política exterior prácticamente no existía, los parches del AUE introduciendo el procedimiento de cooperación, ampliando la adopción de decisiones por mayoría cualificada, otorgando nuevas competencias e introduciendo algunos mecanismos de concertación exterior a través de la Cooperación Política, fueron insuficientes para hacer frente a aquellos desafíos.

Para dar ese paso, era necesario que la Comunidad no pudiera ser acusada de déficit democrático, es decir, que sus instituciones adquiriesen una mayor legitimidad ante el ciudadano y su funcionamiento fuera más eficaz y transparente.

⁴¹ FONSECA MORILLO, Francisco y MARTÍN BURGOS, Juan Antonio, “La Unión Europea: Génesis de Maastricht”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, nº 2, 1992, p. 530.

⁴² En este sentido se expresa Jacques Delors en su discurso de 30/12/1989 “La dinámica de la construcción europea”, recogido en DELORS, Jacques, *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento, 1993, p. 150.

En cuanto al déficit democrático que sufría la Comunidad –y sigue sufriendo la Unión–, el mismo es debido al fenómeno de la transferencia en progresión geométrica de poder hacia unas instituciones que no son responsables políticamente ante los órganos que encarnan la soberanía popular en los regímenes de democracia representativa típicos de los Estados de Derecho, en el que dicha ausencia de control permite la emergencia de un poder tecnocrático formado por expertos nacionales y comunitarios y en el que proliferan lobbies de toda índole y naturaleza⁴³. Para paliarlo, la única solución posible era acercar las decisiones de la Comunidad al ciudadano, siendo la principal vía la de permitir al Parlamento Europeo intervenir directamente en el proceso decisional comunitario y en la elección de la Comisión⁴⁴.

Vinculada a esta cuestión aparecía la exigencia de eficacia en el funcionamiento y en la actividad de las instituciones comunitarias, y ello a pesar de que el AUE había permitido acelerar el procedimiento decisional. Sin embargo, existía un gran debate del que se derivaba la necesidad de extender la mayoría cualificada en el seno del Consejo así como de reformar la composición de las diferentes instituciones.

Como veremos a continuación, se hacía necesaria una reforma política de la Comunidad, que finalmente tuvo lugar y que conllevó como uno de sus grandes logros la inclusión del procedimiento de codecisión en el seno del Derecho comunitario.

3.2. Visión general de la(s) Conferencia(s) Intergubernamental(es)

En el Consejo Europeo de Estrasburgo de 8 y 9 de diciembre de 1989, constatado el avance de los trabajos preparatorios efectuados con vistas a permitir que la primera etapa de la UEM comenzara el 1 de julio de 1990, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron convocar una CIG sobre la base del artículo 236 TCE, a comenzar en el segundo semestre de 1990, bajo la presidencia italiana. Hasta ese momento, la UEM era considerada como la superación lógica del AUE, sin que dicho automatismo pudiera establecerse con respecto a la necesidad de progresar en la vía de una Unión Política (UP), a pesar del clima de discusión que sobre ello ya se había instaurado a nivel político y académico.

⁴³ FONSECA MORILLO, Francisco y MARTÍN BURGOS, Juan Antonio, op. cit., p. 532.

⁴⁴ Asimismo, se debería asociar a los parlamentos nacionales al proceso comunitario y reforzar los vínculos entre éstos y el Parlamento Europeo.

Sin embargo, como ya se ha apuntado, los cambios geopolíticos provocados por el colapso del imperio soviético iban a enfrentar a la CE con sus responsabilidades políticas ante los países del este de Europa, comenzando por la unificación alemana, lo que exigía a la Comunidad un salto hacia adelante por la vía de la integración, únicamente posible modificando constitucionalmente su naturaleza política y sus competencias en paralelo con los avances en materia de UEM. De este modo, la presidencia irlandesa se inició en 1990 con el desafío de añadir a la CIG sobre la UEM una segunda CIG sobre la UP. Para ello, era necesario recuperar el tiempo perdido con respecto a lo ya hecho en materia de UEM para poder convocar simultáneamente las dos CIG, para lo que dos hechos fueron decisivos.

En primer lugar, hemos de referirnos al *memorandum belga* del 20 de marzo de 1990, en el que figuraban las ideas del gobierno de Bélgica sobre el contenido de una posible UP⁴⁵. El gobierno belga hacía propuestas concretas en tres áreas:

- mejora del funcionamiento institucional: extensión de la mayoría cualificada en el Consejo, refuerzo de los poderes ejecutivos de la Comisión y elección de su Presidente por el PE a propuesta del Consejo Europeo, y mejora de la ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia;
- refuerzo de la legitimidad democrática: codecisión del PE, ciudadanía europea y principio de subsidiariedad;
- desarrollo de la dimensión exterior de la Comunidad: comunitarización de la Cooperación Política.

En segundo lugar, es necesario destacar el mensaje conjunto del 19 de abril del Canciller alemán H. Kohl y del Presidente francés F. Mitterrand al Primer Ministro irlandés, en el cual, teniendo en cuenta las profundas transformaciones acaecidas en Europa, estimaban necesario acelerar la construcción política de la Comunidad y pedían que el Consejo Europeo de Dublín del 28 de abril iniciara los trabajos preparatorios de una CIG sobre la UP que se concentrara en reforzar la legitimidad democrática, hacer más eficaces las instituciones, asegurar la unidad y coherencia de la acción y definir y poner en marcha una política exterior y de seguridad común (PESC)⁴⁶.

⁴⁵ *Aide-mémoire du gouvernement belge*, Documento de la Comisión SI (90) 232 de 26/3/1990.

⁴⁶ Ya en marzo de ese mismo año (1990) Kohl había sugerido la apertura de una CIG sobre la UP, paralela a la CIG sobre la UEM, con objeto de profundizar el proceso de integración, propuesta que fue acogida favorablemente por Mitterrand. Asimismo, con posterioridad al mensaje mencionado, en el segundo semestre de 1990, ambos dirigentes enviaron una carta al presidente en ejercicio, el italiano Giulio Andreotti, reafirmando la necesidad de una UP.

La propuesta de realizar una CIG sobre la UP fue acogida favorablemente por el resto de los Estados miembros, por lo que en el Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 de junio de 1990 se decidió que las dos CIGs se inauguraran al mismo tiempo que el Consejo Europeo de Roma, el 14 de diciembre de 1990.

Recordemos que, a diferencia de la UP, la negociación relativa a la UEM contaba con una larga fase de preparación basada en el Informe Delors. Dicho documento fue utilizado con algunas modificaciones como borrador de Tratado desde el inicio de los trabajos. Al margen del obstruccionismo británico, los principales escollos de la negociación se centraron en la fecha de establecimiento del Banco Central Europeo, las etapas de la moneda única y la eventualidad de una UEM a varias velocidades.

Por su parte, la agenda de la CIG sobre la UP se componía de una gran variedad de temas, desde la política exterior y de seguridad común, hasta la ciudadanía europea, pasando por la reforma institucional, la ampliación de las competencias comunitarias, la cooperación judicial y policial y la subsidiariedad. En este punto, consideramos conveniente hacer mención a la participación de las instituciones comunitarias en las CIGs. En este sentido, la Comisión intervino activamente en las negociaciones, presentando documentos de discusión y defendiendo posiciones netamente integracionistas⁴⁷. Por su parte, el Parlamento Europeo, a pesar de hallarse excluido del proceso de decisión, trató de sacar partido de los distintos medios de presión a los que podía acceder con el objetivo de defender sus tesis contrarias al intergubernamentalismo⁴⁸.

A partir de aquí, nos centraremos en la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política y, en particular, en la reforma institucional, concretamente en las propuestas y negociaciones relativos a las modificaciones en el proceso decisonal y la introducción de la codecisión.

⁴⁷ En particular, la Comisión proponía una estructura institucional única y no una yuxtaposición por “pilares” como la que fue adoptada finalmente. Sin embargo, a diferencia de los Gobiernos de los Estados miembros, el ejecutivo comunitario no disponía de un poder de veto y, por tanto, su capacidad de influencia era limitada.

⁴⁸ Los medios con los que contaba el Parlamento eran los informes de la comisión de asuntos institucionales, contactos con la Comisión, comparecencias del presidente en ejercicio, relaciones con los parlamentos estatales, etc.

3.3. Desarrollo de la Conferencia Intergubernamental

a) Propuestas previas a la CIG

Las instituciones comunitarias más interesadas en la reforma que precisamente les afectaba directamente –Parlamento Europeo y Comisión–, realizaron importantes contribuciones al avance del proceso reformador, antes incluso de iniciarse propiamente la CIG.

Entre las resoluciones del PE, destacan la relativa a la CIG y a la estrategia del Parlamento, de la que fue relator D. Martin, en la que el PE expresó su punto de vista sobre el contenido de la Unión Europea⁴⁹; la relativa a las orientaciones del Parlamento acerca de un proyecto de Constitución para la Unión Europea, a instancias de su ponente E. Colombo⁵⁰; otra sobre la subsidiariedad, a instancias de su relator. V. Giscard d'Estaing⁵¹; y, la última, elaborada por M. Duverger, sobre el “Congreso Europeo”, consistente en la reunión del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales⁵².

Cuando se acercaba el inicio de la Conferencia, el PE se pronunció de forma clara por la necesidad de un poder de codecisión compartido en el ámbito normativo. El Parlamento se mostraba partidario de un acuerdo con el Consejo sobre los procedimientos legislativos con la finalidad de asegurar que el Consejo esperara efectivamente el dictamen del Parlamento antes de la adopción del acto⁵³.

Con relación a la participación del PE en los acuerdos internacionales de la Comunidad, el Parlamento solicitaba la instauración de un procedimiento único⁵⁴. El PE solicitaba que, mientras tanto no se procediera a la revisión de los Tratados, se le

⁴⁹ Resolución del PE de 11/7/1990, DOCE C 231 de 17/9/90, pp. 97 y ss.

⁵⁰ Resolución del PE de 11/7/1990, DOCE C 231 de 17/9/90, pp. 91 y ss. Respecto de estas dos primeras resoluciones, Cesáreo Gutiérrez Espada califica el Informe Martin como “más tímido”, mientras que considera que el Informe Colombo “propugna una genuina Unión Europea con base en el Proyecto de Tratado que adoptó el Parlamento en 1984”. GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, *El sistema institucional de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 35.

⁵¹ Resolución del PE de 12/7/1990, DOCE C 231 de 17/9/90, pp. 163 y ss.

⁵² Resolución del PE de 12/7/1990, DOCE C 231 de 17/9/90, pp. 165 y ss. Esta resolución desembocó en la Conferencia del PE y de los parlamentos de los Estados miembros reunida en Roma del 27 al 30 de noviembre de 1990 y en cuya Declaración final se hicieron una serie de recomendaciones a los Jefes de Gobierno, tendentes a reforzar la legitimidad democrática de la Comunidad, tanto en lo referido a las competencias y al funcionamiento de las instituciones, como a las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros. El texto completo de la Declaración se puede encontrar en *Europe Documents*, n° 1668, de 8/12/1990.

⁵³ Resolución del PE sobre sus relaciones con el Consejo de 10/10/1990, DOCE C 284 de 12/11/1990.

⁵⁴ Resolución del PE sobre el dictamen conforme de 25/10/1990, DOCE C 295 de 26/11/1990.

consultara sobre las directivas de negociación dadas por la Comisión. Asimismo, solicitaba la aplicación del dictamen conforme, sin esperar la reforma de los Tratados, a las medidas previstas en los artículos 138, 201 y 236 TCE⁵⁵. El Parlamento condicionaba su dictamen conforme sobre la adhesión de nuevos Estados a la introducción de las reformas necesarias para un funcionamiento más eficaz de la Comunidad.

En lo que a la Comisión se refiere, tanto su anteproyecto de Tratado sobre la UEM depositado el 10 de diciembre como su dictamen del 21 de octubre sobre la UP⁵⁶, constituyeron los ejes en torno a los cuales las negociaciones giraron a lo largo de 1991: unidad y coherencia de la acción de la Comunidad en la escena internacional, refuerzo de la legitimidad democrática y mejora de la eficacia de las instituciones. La Comisión afirmaba que el refuerzo de las competencias del PE no debía suponer el debilitamiento de la Comisión respecto de las demás instituciones comunitarias, en clara referencia a la pretensión del Parlamento, apoyada por algunos Estados miembros durante la Conferencia, de otorgar al PE un derecho de iniciativa legislativa⁵⁷.

Los Consejos Europeos celebrados en Roma iban desvelando el camino que seguirían las negociaciones. En este sentido, en las conclusiones del Consejo Europeo de 27 y 28 de octubre de 1990, los dirigentes europeos manifestaban que la evolución de la Comunidad hacia la Unión Europea debía ir unida a una intensificación del papel del PE en materia legislativa y de control de la actividad de la Unión, de modo que se reforzara la legitimidad democrática de la futura UE. Poco después, el Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre solicitó a la Conferencia que se examinasen determinadas medidas de refuerzo de la función del Parlamento, entre las que se encontraban la ampliación del procedimiento de dictamen conforme a los acuerdos internacionales que requirieran la unanimidad del Consejo, al mismo tiempo que solicitaba el estudio de procedimientos de codecisión para actos de carácter legislativo⁵⁸.

⁵⁵ Actuales arts. 190, 269 y 309, relativos respectivamente a la elección del PE, recursos propios y revisión del Tratado.

⁵⁶ Documento COM (90) 600 final, de 23/10/1990.

⁵⁷ *Boletín de la CE*, nº de octubre de 1990, sobre la tercera conferencia interinstitucional, celebrada en Estrasburgo, el 23 de octubre, p. 17, donde el punto 1.1.6. recoge lo siguiente: “ En lo que se refiere al proceso de democratización, el presidente Delors declaró oponerse a compartir el derecho de iniciativa con el PE, indicando, no obstante, que la opinión de la Comisión es favorable a determinadas peticiones del Parlamento, especialmente en lo relativo a la participación del Parlamento en la designación del presidente y de los comisarios, la ampliación del procedimiento de dictamen conforme y la mejora del proceso legislativo”.

⁵⁸ El Parlamento solicitó de nuevo ser consultado sobre los resultados de las CIGs antes de su clausura y que el dictamen conforme se ampliara a todos los acuerdos internacionales de incidencia significativa.

b) Propuesta del PE sobre el proceso legislativo

El 22 de noviembre de 1990, el Parlamento Europeo emitió una resolución sobre las CIGs en el contexto de la estrategia del Parlamento con vistas a la Unión Europea⁵⁹. En relación a las propuestas presentadas por la Comisión, el PE solicitaba una nueva redacción de los artículos dedicados al proceso normativo y, particularmente, introducía dos nuevos elementos en el procedimiento de codecisión propuesto. El primero, que la Comisión no podía retirar ni modificar su propuesta después de la realización por el Parlamento de su primera lectura. El segundo, que el Parlamento adquiriría un derecho de iniciativa subsidiario, en defecto de acción de la Comisión, transcurrido un plazo de seis meses desde que el Parlamento la incitó a actuar. En tal supuesto, el procedimiento de codecisión continuaba a partir del texto propuesto por el PE, que sustituía a su primera lectura.

La primera lectura parlamentaria en el procedimiento de codecisión propuesto por el Parlamento presentaba algunas novedades respecto de los mecanismos del procedimiento de cooperación que el AUE había introducido. Se eliminaba la presencia del Consejo en la transmisión de la propuesta de la Comisión, que ésta debía enviar directamente al PE. Éste podía aprobarla, enmendarla o rechazarla en el plazo de seis meses. Si la Comisión se oponía a una enmienda, el Parlamento sólo podía adoptarla por mayoría de sus miembros. El Parlamento debía alcanzar la misma mayoría para rechazar la propuesta de la Comisión. En caso de silencio del Parlamento, transcurrido el período de seis meses, la propuesta era transmitida al Consejo.

Otra diferencia respecto de la cooperación, tenía lugar con la primera lectura del Consejo, que se producía no sobre el texto de la Comisión, sino sobre el del Parlamento, pudiendo el Consejo aprobarlo, rechazarlo o enmendarlo. Para aprobarlo, al Consejo le bastaba la mayoría cualificada, así como para introducir enmiendas, salvo que no fueran aprobadas por la Comisión, pues entonces necesitaba de la unanimidad. También se requería de la unanimidad si el Consejo pretendía adoptar una propuesta enteramente rechazada por el PE, o sobre la que éste no se hubiera pronunciado en el plazo de seis meses.

En el caso de que el Consejo aprobase el texto parlamentario, éste se consideraba definitivamente adoptado. El procedimiento continuaba en el caso de que el

⁵⁹ DOCE C 324, de 24/12/1990.

Consejo introdujera enmiendas, de que el Parlamento no se hubiese pronunciado en primera lectura, o si la propuesta fue rechazada por el PE.

En cualquiera de esos casos, tenía lugar la segunda lectura del Parlamento, el cual, por mayoría simple, podía adoptar el texto del Consejo, terminando así el procedimiento, o pedir la apertura de la conciliación, que se producía automáticamente en caso de silencio parlamentario transcurrido un plazo de tres meses. El comité de conciliación se reunía, asimismo, si el Consejo rechazaba el texto parlamentario, o en caso de silencio del Consejo pasado un plazo de seis meses, sin necesidad de que fuera convocado y sin pronunciamiento previo del PE.

El comité podía aprobar un texto que después era sometido a la consideración del Consejo y del Parlamento, sin que pudiera ser modificado, bastando la mayoría simple en el Parlamento y la mayoría cualificada en el Consejo para su adopción definitiva. La falta de acuerdo en el seno del comité o la ausencia de ratificación del acuerdo por ambas instituciones suponía la caducidad del procedimiento y la no adopción del acto.

Característica principal de este procedimiento de codecisión propuesto por el PE, que se repetía en todo el proceso legislativo, era que las sesiones del Consejo debían ser necesariamente públicas.

c) El inicio de las negociaciones

Conforme a lo decidido en la primera sesión del 15 de diciembre de 1990, el primer trimestre del año 1991 estuvo consagrado al examen de todos los documentos de referencia sobre cuya base se estableció la discusión⁶⁰. Las discusiones comenzaron a finales de dicho trimestre. Así, la reunión ministerial de la CIG sobre la UP, en su tercera sesión⁶¹, centró sus trabajos en la cuestión de la legitimidad democrática, en concreto, en los temas de la participación del PE en el nombramiento de los miembros de la Comisión y de la introducción de un procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo.

Respecto de ese segundo tema –la codecisión– los ministros debatieron las modalidades de participación del Parlamento en el proceso legislativo. Para el examen del texto de las propuestas de la Comisión se propusieron dos métodos diferentes, uno

⁶⁰ A los que fueron unidas las diferentes contribuciones de las delegaciones de los Estados miembros.

⁶¹ Sesión que se celebró en Bruselas el 4 de marzo de 1991.

propuesto por Italia y, el otro, por Alemania⁶². La propuesta italiana consistía en lecturas sucesivas entre el PE y el Consejo cuando se tratase de actos legislativos de alcance general (denominados “leyes comunitarias”). Ello hubiera dado lugar a un procedimiento predominantemente escrito, muy similar al de cooperación, aunque la propuesta italiana insistía en la posibilidad de desarrollo de mecanismos de negociación directa entre ambas instituciones mediante acuerdos interinstitucionales⁶³. En cambio, la propuesta alemana conllevaba la creación de un órgano propiamente de conciliación, mecanismo que suponía la negociación directa entre el Consejo y el Parlamento. Respecto de la adopción final del texto, se planteó la cuestión de un posible derecho de rechazo del texto por parte del Parlamento.

La opinión del PE llegó a ser escuchada por dos vías: las invitaciones cursadas desde la conferencia a su presidente para que se dirigiera previamente a los trabajos de ésta y el procedimiento de las conferencias interinstitucionales en las que se trataron los temas debatidos en las reuniones ministeriales precedentes⁶⁴. En dichas conferencias los parlamentarios no se mostraron demasiado entusiastas con la noción de “ley comunitaria”, a la que se circunscribía la codecisión, que podía engendrar vías de escape a la intervención del Parlamento en el proceso normativo a través de la figura de los “reglamentos de aplicación”. Desde la Comisión se insistió en la idea de que el refuerzo de las competencias parlamentarias no debía producirse en detrimento de la Comisión, lo que influyó en algunos de los representantes del PE, que en las siguientes sesiones se mostraron favorables a que la Comisión conservara hasta el final del procedimiento de codecisión su derecho de iniciativa y su facultad de modificar o retirar su propuesta⁶⁵.

d) Propuesta de la Comisión

Consideramos necesario destacar el conjunto de propuestas hechas por la Comisión y que fueron reagrupadas en un documento del 30 de marzo de 1991, titulado significativamente “Primeras contribuciones de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política”, en las que se recogían 12 contribuciones

⁶² Estas propuestas pueden encontrarse en *Europe*, nº 2634, de 23/3/1991, pp. 6 y ss.

⁶³ Al estilo de la Declaración Común de 4 de marzo de 1975, que creó el procedimiento de concertación.

⁶⁴ La primera sesión de las conferencias interinstitucionales tuvo lugar en Bruselas el 5 de marzo de 1991.

⁶⁵ Ya en la segunda sesión de la conferencia interinstitucional, celebrada en Estrasburgo el 15 de mayo de 1991, se pudo apreciar dicha postura.

que cubrían una gran parte de los problemas en discusión⁶⁶. El apartado que nos interesa es el referido a la legitimidad democrática, el cual trataba tres áreas: la jerarquía de normas, los poderes ejecutivos y el procedimiento legislativo (codecisión).

El procedimiento de codecisión de la Comisión venía a ocupar la plaza del procedimiento de cooperación, incluido en un nuevo artículo 189 bis, dentro de las “disposiciones comunes a varias instituciones” y no ya bajo la rúbrica destinada al Consejo⁶⁷. Lo primero que señalaba la Comisión era la importancia de mantener en el proceso legislativo sus propias competencias, que calificaba de “elementos claves del diálogo interinstitucional”. Las características distintivas del procedimiento propuesto por la Comisión respecto del procedimiento de cooperación eran las siguientes: concedía al PE y al Consejo una posibilidad de rechazo explícito que implicaba la caducidad de la propuesta⁶⁸; fijaba plazos imperativos para las diferentes fases del procedimiento; establecía un procedimiento de conciliación que, de alcanzarse un acuerdo, podía desembocar en la aprobación tácita del acto. La propuesta de la Comisión pretendía combinar legitimidad con eficacia y, a pesar de las diferencias, se inspiraba en aquellos aspectos de la cooperación cuya aplicación desde 1987 había demostrado ser benéfica⁶⁹.

Según la propuesta de codecisión de la Comisión, en la primera lectura, el Consejo podía adoptar de forma inmediata el acto si coincidía enteramente con el dictamen del PE. Si ninguna de las dos instituciones se pronunciaba en los plazos fijados, se producía la caducidad de la propuesta. En los demás supuestos, se abría una segunda fase con un procedimiento de conciliación ante un comité tripartito cuya constitución precisa se remitía a un acuerdo interinstitucional. Como acertadamente señala Augusto J. Piqueras García, “era precisamente el papel de la Comisión lo que diferenciaba de manera más clara la propuesta de la Comisión del procedimiento propuesto por el Parlamento”. Según el autor, “la Comisión dejaba de ejercer su papel de filtro, aunque siempre reservándose la posibilidad de retirar su propuesta”⁷⁰.

⁶⁶ Estas contribuciones versaban en general sobre ciudadanía, PESC, legitimidad democrática, la dimensión social, la cohesión económica y social, la investigación y desarrollo tecnológico, la energía, el medio ambiente, las redes transeuropeas, la cultura, la sanidad, y el respeto a las sentencias del Tribunal. Documento de trabajo de la Comisión SEC (91) 500 y *Europe Documents*, nº 1694/95 de 5/3/1991.

⁶⁷ Recordemos que el AUE introdujo la regulación del procedimiento de cooperación en el art. 149.

⁶⁸ En realidad, frente a las propuestas maximalistas del Parlamento reclamando una verdadera codecisión positiva entre él y el Consejo, requiriéndose al final del procedimiento la aprobación explícita de ambas instituciones, la Comisión propuso un sistema en el que las abstenciones eran consideradas como consentimiento y el rechazo debía ser siempre explícito.

⁶⁹ FONSECA MORILLO, Francisco y MANTÍN BURGOS, Juan Antonio, op. cit., p. 551.

⁷⁰ PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., op. cit., p. 286.

En caso de acuerdo, para el que no se fijaba en la propuesta de la Comisión un procedimiento de votación, el silencio del Consejo y del Parlamento equivalía a la aprobación del texto acordado, salvo que cualquiera de ellos lo rechazara explícitamente. Por el contrario, en caso de fracaso de la conciliación, la segunda fase continuaba como la segunda fase del procedimiento de cooperación, con la diferencia de que el rechazo del Parlamento suponía la caducidad de la propuesta, poniendo fin al procedimiento. El resultado de esta segunda fase respondía a una combinación del procedimiento de cooperación con la enmienda Tindemans-Delors propuesta en la CIG que dio origen al AUE, además de las propuestas contenidas en el memorándum belga, al permitir al Parlamento rechazar el último texto surgido del Consejo por mayoría absoluta de sus miembros.

Por otro lado, la Comisión propuso modificar el artículo 189 TCE (actual art. 249 TCE) introduciendo en el sistema de fuentes del Derecho comunitario la distinción entre ley y reglamento y, por consiguiente, una jerarquía normativa entre ellos, tanto desde el punto de vista material o del contenido, de modo que la ley determinase los principios de base, las orientaciones generales y los elementos esenciales de las materias a regular, como desde el punto de vista formal, de modo que la ley se adoptase a través del procedimiento de codecisión⁷¹.

e) Propuesta de la Presidencia luxemburguesa

Los trabajos realizados durante el primer trimestre de 1991 fueron recogidos en un “Non paper” de la presidencia luxemburguesa, que constituyó el primer proyecto de texto articulado del Tratado y que fue enviado a las delegaciones el 12 de abril. Este texto constituyó un punto esencial en el desarrollo de las negociaciones, aunque al final del período de presidencia luxemburguesa su destino pareciera poco halagüeño, dado que el Consejo Europeo de Luxemburgo de 28 y 29 de junio, a pesar de las expectativas suscitadas, se limitó a “tomar nota” del proyecto de Tratado⁷².

Este proyecto estableció la ya famosa estructura del Tratado en tres pilares: uno comunitario, consistente en integrar en los Tratados constitutivos las modificaciones

⁷¹ La introducción de este principio jerárquico llevaba a la Comisión a eliminar de su propuesta de sistema normativo la directiva, cuyo contenido era sin embargo mantenido a través del desarrollo de los preceptos de las leyes confiado a las autoridades de los Estados miembros, total o parcialmente, en función del contenido de las leyes comunitarias.

⁷² La propuesta luxemburguesa era considerada solamente una “base para proseguir las negociaciones”.

necesarias exigidas por la UEM y por la UP en lo que se refiere a los cambios institucionales y al aumento de competencias, así como a la introducción de la subsidiariedad como concepto positivo y del estatuto de ciudadanía europea; y dos pilares intergubernamentales, uno sobre la PESC y el otro sobre la Cooperación en los Asuntos Judiciales y de Interior (CAJI).

En el momento de celebrarse el Consejo Europeo de Luxemburgo, parecía totalmente asumido tanto la introducción de un procedimiento de codecisión como el carácter evolutivo de su ámbito de aplicación. El Parlamento Europeo, en su resolución sobre la reunión del Consejo Europeo de Luxemburgo⁷³, criticó el hecho de aplazar las decisiones hasta el Consejo Europeo de Maastricht, crítica del todo lógica teniendo en cuenta que las decisiones respecto de la codecisión estaban ya tomadas en la práctica (o, al menos, eso era lo que se desprendía del resultado de las reuniones).

La propuesta de la presidencia luxemburguesa contenía respecto de los procedimientos legislativos los elementos que finalmente iban a tomar cuerpo en el Tratado de la Unión Europea, basados esencialmente en el mantenimiento de la multiplicidad de procedimientos, en la ampliación del ámbito de aplicación del dictamen conforme y sobre todo en el nuevo procedimiento llamado de codecisión, denominación que iba a desaparecer más adelante en la conferencia intergubernamental, basado en mecanismos de cooperación, garantizando que ningún acto podía ser aprobado si existía una oposición del Parlamento.

En cierta manera, el texto recogía el espíritu de la propuesta de la Comisión, al vincular expresamente la ley al procedimiento de codecisión, cuyo ámbito de aplicación comprendía cinco áreas: los programas-marco de investigación y desarrollo tecnológico, los programas plurianuales de medio ambiente, las misiones de los fondos estructurales, las orientaciones en materia de grandes redes transeuropeas, y los principios generales y programas plurianuales de cooperación al desarrollo. Asimismo, se recogía la posibilidad de ampliar tal ámbito de aplicación a otros sectores si la experiencia resultaba positiva.

Por otra parte, la directiva era reintroducida como categoría específica por deseo expreso de la práctica unanimidad de las delegaciones.

Ante la propuesta luxemburguesa, el PE, consideró su intervención limitada y puramente negativa, y resaltó la complejidad del sistema de codecisión previsto⁷⁴.

⁷³ DOCE C 240, de 16/9/1991.

⁷⁴ Tales conclusiones resultaron válidas igualmente para el resultado de la CIG.

f) Propuesta de la Presidencia de los Países Bajos

El 1 de julio de 1991, Países Bajos inició la presidencia de la Comunidad, ostentando con ello también la presidencia de las CIGs, prosiguiendo durante el mes de julio el examen del texto consolidado luxemburgués. Sin embargo, a primeros de septiembre la presidencia neerlandesa presentó un nuevo texto⁷⁵, cuyas principales novedades fueron su estructura única (modificación del Tratado de Roma sin creación de superestructura convencional alguna suprimiendo la estructura por pilares) y la trivialización del alcance de la reforma, convirtiéndose el proyecto de Tratado en una simple Acta Única Bis sin mayores pretensiones que crear la UEM⁷⁶.

El borrador neerlandés presentaba cambios importantes respecto del texto luxemburgués en lo que a los procedimientos legislativos se refiere, lo que ha hecho que algún autor haya llegado a afirmar que “por un momento la pervivencia del procedimiento de codecisión estuvo en peligro serio”⁷⁷. Menos innovador en la situación de los preceptos dedicados al proceso normativo, puesto que conservaba su emplazamiento en el antiguo artículo 149 TCE, en él desaparecía el procedimiento de codecisión que el texto luxemburgués había consagrado, sustituido en su ámbito de aplicación por un procedimiento de cooperación reforzado, con dos novedades principales. En primer lugar, la propuesta reexaminada de la Comisión se consideraba adoptada si el Consejo no se pronunciaba en el plazo de tres meses, concediendo excesivos poderes a la Comisión⁷⁸. En segundo lugar, se añadía un derecho final de rechazo del Parlamento, por la mayoría absoluta de sus miembros, sobre la decisión adoptada por el Consejo, ya sugerido en el memorándum belga al que nos hemos referido en varias ocasiones.

En cualquier caso, los Ministros, en su reunión de 30 de septiembre, rechazaron que la propuesta de los Países Bajos pudiera servir de base para las negociaciones futuras y, en consecuencia, las negociaciones siguieron sobre la base del proyecto luxemburgués⁷⁹.

⁷⁵ Publicado íntegramente en *Europe Documents*, nº 1733, de 3/10/1991.

⁷⁶ FONSECA MORILLO, Francisco y MARTÍN BURGOS, Juan Antonio, op. cit., p. 556.

⁷⁷ PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., op. cit., p. 288.

⁷⁸ En la línea de la ya mencionada enmienda Tindemans-Delors de las negociaciones del AUE.

⁷⁹ Mayor fortuna tuvo el texto propuesto por la presidencia como proyecto de Tratado sobre la Unión Económica y Monetaria, más continuista de las líneas sentadas durante la presidencia luxemburguesa, y que fue transmitido el 28 de octubre de 1992 a los Ministros de Hacienda de los Estados Miembros.

g) Los últimos trabajos de la conferencia

Hacia el final de 1991 tuvieron lugar intensas discusiones, pues eran varias las cuestiones que centraron los últimos trabajos y que permitieron que el 8 de noviembre la presidencia neerlandesa, tomando como base el texto luxemburgués, presentase un nuevo texto de proyecto de TUE, que sería examinado en el cónclave de Noordwijk de 12 y 13 del mismo mes, previo a la cumbre de Maastricht⁸⁰.

La primera de las cuestiones a resolver era el resultado de la conciliación concluida sin acuerdo. Varias delegaciones propusieron la supresión de la última parte de lo que resultó ser el apartado 6 del artículo 189 B (que desapareció del apartado 6 del actual art. 251 TCE), que permitía al Consejo confirmar su posición común si quería evitar la caducidad del procedimiento, imponiendo su posición común al Parlamento si éste no alcanzaba en una tercera lectura la mayoría absoluta para rechazarla en un plazo determinado⁸¹.

La cuestión de la denominación definitiva del procedimiento de codecisión fue también discutida, siendo tres las posibilidades. La primera, incluir en cada fundamento jurídico que hiciera referencia al procedimiento la expresión “en codecisión con”, análoga a “en cooperación con”, ya existente para el procedimiento de cooperación. La segunda era emplear una expresión del género “en asociación con”, “en colegislación con” o “en cooperación reforzada con”. Dada la insistente oposición de algunas de las delegaciones (Reino Unido y Dinamarca principalmente) a cualquier expresión del tipo “codecisión” o “colegislación”, la solución finalmente adoptada se limitó a la simple referencia al artículo que establece el mecanismo en cuestión⁸².

Del mismo modo, el ámbito de aplicación de la codecisión constituyó materia de debate en la conferencia. Las cinco áreas del texto luxemburgués pasaron en gran medida a la redacción definitiva, salvo lo relativo a los programas plurianuales de

⁸⁰ En las semanas anteriores a la Cumbre de Maastricht, la tensión fue acrecentándose. En numerosas cuestiones, se hizo necesario encontrar una solución aceptable para todas las partes, pues algunas de ellas, como fue el caso de la Comisión, de España y de Grecia, amenazaron con bloquear las negociaciones si no obtenían un acuerdo favorable. LAURSEN, Finn, VANHOONACKER, Sophie y WESTER, Robert, “Overview of the Negotiations”, en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (editores), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992, p. 20.

⁸¹ La delegación española se opuso al mantenimiento de esta posibilidad y, subsidiariamente, sostuvo la necesidad de extender a este supuesto la suspensión de la regla de la unanimidad prevista sólo en principio durante el funcionamiento del comité de conciliación. Ambas propuestas fueron desestimadas por la Conferencia.

⁸² Esta opción implicó la utilización de una denominación análoga, por remisión al artículo que describía el procedimiento, en los preceptos que previeran la aplicación del procedimiento de cooperación, denominación que desapareció del texto finalmente adoptado.

cooperación al desarrollo, para lo que se previó el procedimiento recogido en el artículo 189 C (actual art. 252), y la determinación de las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos estructurales, que pasó a ser regulado por el dictamen conforme del Parlamento.

Un segundo ámbito de debate respecto del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión fue el de las nuevas competencias comunitarias, aceptándose en líneas generales, a pesar de las reticencias mostradas por algunas delegaciones, para las que la codecisión, al permitir mayores poderes del Parlamento en el procedimiento de adopción de los actos, podía desvirtuar la naturaleza subsidiaria de la intervención comunitaria en estas áreas.

Por último, se aceptó también, casi sin excepciones, la aplicación de la codecisión en las áreas sujetas hasta entonces a la cooperación. Entre las excepciones más significativas se encuentran los tratados internacionales antes sometidos al procedimiento de cooperación, que pasaron al ámbito de la consulta simple, pudiendo el Consejo prescindir del dictamen del Parlamento si éste no lo adoptaba en el plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia.

3.4. El Consejo Europeo de Maastricht

El Consejo Europeo de Maastricht tuvo lugar los días 9 y 10 de diciembre de 1991, con el fin de determinar definitivamente el texto del Tratado de la Unión Europea.

Conocidas las discusiones y las diferentes posturas, el PE había expresado por última vez su opinión sobre la reforma institucional necesaria. En este sentido, en su discurso de 21 de noviembre, dirigido al Consejo Europeo de Maastricht, el presidente del Parlamento Europeo, el socialista Enrique Barón, enumeró una vez más las prioridades parlamentarias para el futuro Tratado, entre las que destacaba el aumento de los poderes legislativo del PE, incluida la petición de un método más sencillo para la codecisión⁸³. Para entonces, el Parlamento era consciente de que, a pesar de que sus poderes sí se verían ampliados con la codecisión, no se llegaría a introducir un poder colegislativo real para el PE⁸⁴.

⁸³ Las otras cuatro eran una estructura unificada y coherente, introducir en el ámbito comunitario la PESC y la CAJI, elección democrática de la Comisión, y la inclusión de la noción de ciudadanía europea.

⁸⁴ VANHOONACKER, Sophie, "The European Parliament and European Political Union", en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (editores), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992, p. 223.

Los cambios fundamentales introducidos en Maastricht afectaron a la mayoría por la que el Consejo debía pronunciarse en dos supuestos de aplicación del procedimiento de codecisión. Durante los trabajos de la conferencia la aplicación del mismo suponía que el Consejo decide siempre por mayoría cualificada, salvo lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 189 A TCE (actual art. 250), y así aparecía en el último texto presentado por la presidencia neerlandesa. Sin embargo, el Consejo Europeo de Maastricht introdujo dos excepciones, relativas, por un lado, a los programas marco de investigación y desarrollo tecnológico y, por otro, a las acciones de fomento de la cultura, para los que se estableció la necesidad de unanimidad en el seno del Consejo.

Por último, en lo que a la codecisión se refiere, el título XI definitivo (actual título XIV), “protección de los consumidores”, que preveía la aplicación del procedimiento de codecisión, fue recuperado por el Consejo Europeo, después de haber desaparecido, junto con los relativos a energía, turismo y protección civil, en la reunión de Noordwijk⁸⁵.

La firma del Tratado de la Unión Europea tuvo lugar en Maastricht el 7 de febrero de 1992. En el texto definitivo se corrigió el orden de los nuevos títulos y se introdujeron algunas precisiones, como la de que en las dos excepciones al principio de decisión del Consejo por mayoría cualificada en el procedimiento de codecisión, “el Consejo se pronuncia por unanimidad durante todo el procedimiento”.

La ratificación del Tratado por los Estados miembros parecía a primera vista una simple formalidad. Sin embargo, por motivos de política interna, el proceso se convirtió en algunos casos en un ejercicio complejo e incierto⁸⁶. El TUE entró finalmente en vigor en noviembre de 1993.

⁸⁵ Tales medidas pasaron a ser reguladas por el artículo 3 letra t), del Tratado CE (manteniéndose en la actualidad dicha numeración).

⁸⁶ Francesc Morata acierta al señalar que “Dando por supuesto el apoyo de sus respectivas opiniones públicas, los líderes europeos no habían calibrado suficientemente los efectos de la falta de transparencia de sus decisiones”. Excepto en el Reino Unido, la ratificación parlamentaria no planteó grandes problemas. En Irlanda y Dinamarca, por motivos constitucionales, y en Francia por decisión de su presidente Mitterrand, se recurrió al referéndum. En Alemania, el Tribunal Constitucional se tuvo que pronunciar sobre la constitucionalidad del Tratado, cuya resolución fue favorable. Afirmativos fueron también los referéndums en Irlanda y en Francia, con una victoria muy ajustada en el caso francés. En Dinamarca el *no* triunfó en primera instancia, “forzando un verdadero ejercicio de pretendición constitucional con objeto de mantener a dicho Estado en la UE”. MORATA, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 64 y 65.

IV. La codecisión de Maastricht: **el Parlamento Europeo como colegislador**

1. Introducción
2. Ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión
3. Desarrollo del procedimiento
 - 3.1. Visión general
 - 3.2. La primera lectura
 - 3.3. La segunda lectura
 - 3.4. La intervención del Comité de Conciliación
 - 3.5. La tercera lectura
4. Valoración inicial de la codecisión de Maastricht
 - 4.1. Valoración general
 - 4.2. La postura del Parlamento Europeo
 - 4.3. Valoración positiva: nuevo equilibrio de poder
 - 4.4. Aspectos “no tan positivos” de la codecisión

1. INTRODUCCIÓN

Este nuevo mecanismo de participación del Parlamento que era la codecisión, encontraba su inmediato antecedente en las iniciativas presentadas ante la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política que acabamos de analizar, previa al Tratado de la Unión Europea, para la instauración de un nuevo sistema de fuentes del Derecho Comunitario¹.

Si bien esa denominación, *procedimiento de codecisión*, es la que se ha generalizado entre la doctrina, la redacción final del TUE (tanto en la versión del Tratado de Maastricht, como tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam) eludió la utilización de esta expresión, al parecer, por las presiones que en este sentido efectuaron los Gobiernos del Reino Unido y de Dinamarca durante las diferentes Conferencias. Por ello, el Tratado se limita a expresar que determinados actos se adoptarán *con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B* del Tratado de la Comunidad Europea, expresión poco transparente.

Es, precisamente, ese precepto –el artículo 189 B TCE, artículo 251 tras la numeración establecida por el Tratado de Amsterdam–, englobado en el capítulo 2 “Disposiciones comunes a varias instituciones”, del Título I “Disposiciones institucionales”, de la quinta parte “Instituciones de la Comunidad”, del Tratado de la Comunidad Europea reformado por el TUE de Maastricht, el que regulaba el procedimiento de codecisión².

Importante idea a tener en cuenta es que la codecisión sólo fue prevista en el TUE para determinadas materias del Tratado de la Comunidad Europea. La reforma operada por el Tratado de Amsterdam ha ampliado dichas materias en número, pero todas ellas siguen refiriéndose a ámbitos del TCE. Por lo tanto, el procedimiento de codecisión no era –ni es– aplicable en los ámbitos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, lo cual se justifica debido a las características sectoriales y técnicas de ambos, situación que a día de hoy se mantiene respecto del Tratado CEEA.

Igualmente, se recurría –y se sigue recurriendo– a este procedimiento tanto para la adopción de reglamentos, directivas y decisiones; es decir, la denominación de los

¹ La idea de incorporar la ley como norma comunitaria se recogía ya en el proyecto Spinelli aprobado por el PE en 1984.

² El texto del antiguo artículo 189 B TCE puede ser consultado en el Anexo I que se encuentra al final del presente trabajo.

actos del Derecho no varía en este procedimiento. Estos tres actos típicos del Derecho comunitario derivado, cuando son adoptados conforme al procedimiento de codecisión, son denominados formalmente como “reglamento/directiva/decisión del Parlamento Europeo y del Consejo” o “adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo”.

A continuación, expondremos el ámbito en el que se aplicaba la codecisión, el desarrollo del procedimiento para lograr la adopción (o no) de un acto y, finalmente, analizaremos la valoración que mereció el nuevo procedimiento inmediatamente después de la aprobación del TUE, Tratado por el que se introducía en la normativa comunitaria³.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN

El procedimiento de codecisión pasó a aplicarse a sectores muy diversos, lo cual no respondía a criterios homogéneos. Siguiendo en esta materia a Nicolás Navarro Batista, puede afirmarse con carácter general que el procedimiento vigente hasta 1999 abarcaba “la mayor parte de las disposiciones introducidas por el Acta Única Europea para facilitar la consecución del mercado interior y los nuevos sectores de competencia transferidos a la Unión por el TUE o aquéllos en los que extendió la competencia comunitaria existente”⁴.

Así, en primer lugar, el campo de aplicación del procedimiento de codecisión comprendía gran parte de las disposiciones que introdujo o modificó el AUE para incentivar el logro del mercado interior en 1993⁵. Tales disposiciones son las siguientes:

- Art. 40 TCE (antiguo art. 49 TCE), libre circulación de trabajadores;
- Art. 44.2 TCE (antiguo art. 54.2 TCE), libertad de establecimiento;
- Art. 46.2 TCE (antiguo art. 56.2 TCE), coordinación de las disposiciones reglamentarias y administrativas sobre el régimen aplicable a los extranjeros (libertad de establecimiento);

³ El análisis expuesto en los epígrafes 2 y 3 del presente capítulo (ámbito de aplicación y desarrollo del procedimiento respectivamente) ha tomado como referencia y fundamento el magnífico estudio que Nicolás Navarro Batista realiza en su obra *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, concretamente, en su capítulo IV, relativo al procedimiento de codecisión. Por esa razón, aparecerá nuevamente como el autor más citado.

⁴ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 160 y 161.

⁵ Así lo señala DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, “La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-18, 1992, p. 32.

- Art. 47.1 TCE (antiguo art. 57.1 TCE), reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en relación con los accesos a actividades no asalariadas;
- Art. 47.2 TCE (antiguo art. 57.2 TCE), coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de actividades no asalariadas;
- Art. 55 TCE (antiguo art. 66 TCE), libre circulación de servicios;
- Art. 95 TCE (antiguo art. 100 A TCE), medidas para la aproximación de las disposiciones de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

En segundo lugar, se incluyeron en el ámbito de aplicación de la codecisión, de modo general, las nuevas materias que habían pasado a manos de la Comunidad. Aun tratándose de importantes sectores de competencia, Araceli Mangas Martí señala que, se trata de ámbitos en los que se refleja el principio de subsidiariedad con especial relieve, pues la competencia comunitaria se reduce a labores de estímulo o a complementar las políticas nacionales⁶. Las disposiciones referidas a estas materias son las siguientes:

- Art. 149.4 TCE (antiguo art. 126.4 TCE), educación (medidas de fomento con exclusión de toda medida de armonización);
- Art. 151 TCE (antiguo art. 128 TCE), cultura (medidas de fomento con exclusión de toda medida de armonización);
- Art. 152.4 TCE (antiguo art. 129.4 TCE), salud pública (medidas de fomento con exclusión de toda medida de armonización);
- Art. 153 TCE (antiguo art. 129 A TCE), protección de los consumidores;
- Art. 156 TCE (antiguo art. 129 D TCE), orientaciones sobre objetivos generales, prioridades y grandes líneas de acción sobre las redes transeuropeas de transporte.

De igual modo, el procedimiento de codecisión pasó a cubrir ciertos sectores transferidos por el AUE en los que el TUE extendió la competencia comunitaria ya existente:

- Art. 166 TCE (antiguo art. 130 I TCE), investigación y desarrollo tecnológico (programa marco plurianual);
- Art. 175.3 TCE (antiguo art. 130 S.3 TCE), medio ambiente (programas de acción de carácter general estableciendo objetivos prioritarios).

⁶ MANGAS MARTÍN, Araceli, “El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-17, 1992, p. 47.

En relación a estos dos últimos casos, Nicolás Navarro Batista destaca que “la reforma adoptada en Maastricht eliminó parcialmente el déficit democrático observado anteriormente, aunque con distinto carácter”⁷. Así, en lo relativo a investigación y desarrollo tecnológico se reordenaron más racionalmente los procedimientos de decisión, de modo que el Parlamento pasó a intervenir mediante codecisión en las grandes líneas, en la fijación de objetivos que se efectúa en el programa marco, mientras que en los programas específicos su participación se reducía al dictamen consultivo. No ocurría lo mismo en relación al medio ambiente, pues en este sector la utilización del procedimiento de codecisión era residual, ya que la cooperación se configuró como el sistema general. Por ello, la codecisión pasó a ser el establecimiento de programas de acción de carácter general que fijasen objetivos prioritarios en otros ámbitos⁸.

Conviene recordar que, a veces, en un mismo ámbito material podían coexistir varios procedimientos de decisión, de modo que la adopción de los principios o líneas básicas de un sector se aprobaban por codecisión del PE y del Consejo (por ejemplo las orientaciones generales en materia de redes transeuropeas del art. 156, antiguo art.129 D, o el programa marco plurianual en investigación y desarrollo del art. 166, antiguo art. 130 I) mientras que acciones concretas se adoptaban mediante cooperación (art. 156, antiguo art. 129 D y art. 172, antiguo art. 130 O). En algún ámbito, como medio ambiente, se preveían los procedimientos de codecisión, cooperación y de simple consulta al Parlamento y, además, el Consejo podía decidir, por unanimidad o por mayoría cualificada, recurrir a tratados internacionales con terceros países (art. 174, antiguo 130 R, y art. 175, antiguo 130 S). Es evidente que la multiplicidad de procedimientos en un mismo ámbito, y en los que la diferencia básica es la oportunidad mayor o menor que se dé al PE de influir en la decisión, en nada contribuye a la transparencia que se dice desear para la UE⁹.

A pesar de todo, Nicolás Navarro Batista considera necesario reconocer la importancia del ámbito de aplicación que para la codecisión estableció el Tratado de Maastricht, aunque entiende que quedó alejado de las aspiraciones del Parlamento Europeo¹⁰. Recalca el autor que desde la creación de las Comunidades el Parlamento

⁷ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 161.

⁸ *Ibidem*, pp. 161 y 162.

⁹ En este sentido se pronuncia Araceli Mangas Martín. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1996, p. 189.

¹⁰ Seguimos en este punto la reflexión que realiza Nicolás Navarro Batista. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 162 y 163.

había expresado su deseo de obtener, a largo plazo, la codecisión para todo acto de carácter legislativo. Esta idea fue luego desarrollado en el proyecto de Tratado sobre la Unión Europea de 1984 elaborado desde el propio Parlamento, al que nos hemos dedicado en el segundo capítulo. Esta pretensión se retomó en la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política mediante un proyecto en el que se proponía un amplio ámbito de aplicación para el procedimiento de codecisión, que abarcaría las medidas relativas a las cuatro libertades, las políticas comunes, la ciudadanía europea y los derechos fundamentales¹¹.

La modificación introducida por el TUE mediante la que incorporó este nuevo procedimiento merece “un juicio parcialmente positivo” para Nicolás Navarro Batista. Aunque nos referiremos a la valoración de este procedimiento por parte de la doctrina más adelante, si interesa traer a colación la argumentación de este autor, con quien coincidimos plenamente cuando afirma que “el resultado final no satisfizo evidentemente las aspiraciones del Parlamento Europeo, aunque hay que reconocer que fue superior al inicialmente previsto, sobre todo, si se tiene en cuenta las reticencias iniciales de la Comisión y la oposición de algunos Estados miembros”¹².

3. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

3.1. Visión general

El desarrollo del procedimiento de codecisión es muy complejo, pues está compuesto por numerosas fases y en el intervienen tres instituciones con diferente relevancia. Todo ello se deriva de la necesidad de mantener el equilibrio institucional a la par que se daba respuesta a la pretensión del Parlamento Europeo de aumentar sus poderes normativos. La codecisión regulada en el antiguo art. 189 B TCE (actual art. 251 TCE) tomó como punto de partida la cooperación, procedimiento al que se le

¹¹ El Parlamento ha llegado a solicitar en varias ocasiones que los ámbitos de la codecisión coincidan con todas las materias en las que el Consejo decida por mayoría cualificada. A este respecto, Araceli Mangas Martín señala que esta reivindicación resulta desproporcionada, pues numerosos ámbitos en los que el Consejo adopta decisiones son impropios de un órgano legislativo. “El método parlamentario bloquearía al PE y le impediría un trabajo de calidad en verdaderos ámbitos legislativos”. MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., op. cit., p. 190.

¹² Añade el autor que la intervención del Parlamento Europeo en el ámbito normativo de la Comunidad no parecía obedecer todavía “a la necesidad de instaurar a nivel comunitario un control democrático similar al que corresponde a los parlamentos nacionales en el sector de competencias transferidas, sino más bien a los intereses en juego de los diversos Estados miembros”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 163.

añadió, por un lado, una fase de conciliación entre el Consejo y el Parlamento y, por otro, un derecho de veto absoluto para la institución parlamentaria¹³. A continuación vamos a explicar brevemente el desarrollo del procedimiento de codecisión que ha estado en funcionamiento hasta 1999 y, seguidamente, analizaremos las diferentes fases con mayor detenimiento¹⁴.

El procedimiento de codecisión tenía su punto de partida en una propuesta de la Comisión, que se presentaba al Consejo y al Parlamento Europeo. El Parlamento realizaba una primera lectura de la misma y transmitía su dictamen al Consejo. El Consejo sobre la base de la propuesta de la Comisión, su propia opinión y el dictamen del Parlamento, fijaba una posición común, que podía ser aprobada por mayoría cualificada cuando el Consejo seguía la propuesta de la Comisión; si se apartaba de ella, se precisaba la unanimidad. La posición común se sometía en el Parlamento a una segunda lectura siendo informado por el Consejo de los motivos que le habían llevado a adoptar su posición común; la Comisión debía de informar al PE de su posición.

Transcurrido el plazo de tres meses desde la recepción de la posición común por el Parlamento, cabían cuatro soluciones. La primera era que el PE aprobase la posición común, en cuyo caso el Consejo adoptaba definitivamente dicho acto con arreglo a la posición común. La segunda, que el Parlamento no adoptase decisión alguna; también en este caso, el Consejo adoptaba el acto con arreglo a la posición común.

En tercer lugar, el Parlamento Europeo podía indicar, por mayoría absoluta de sus miembros, su intención de rechazar la posición común. En este caso, debía informar inmediatamente al Consejo, el cual podía convocar una reunión del Comité de Conciliación, que estaba compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento, para dar una explicación más completa de su posición. A continuación, el Parlamento debía o confirmar, por mayoría absoluta de sus miembros, su rechazo a la posición común, en cuyo caso el acto propuesto se consideraba no adoptado, o proponer enmiendas por mayoría absoluta de sus miembros.

Por último, el PE podía proponer enmiendas a la posición común, por mayoría absoluta de sus miembros. En este supuesto, el texto modificado era transmitido a la Comisión, que emitía un dictamen sobre estas enmiendas. Si en un plazo de tres meses,

¹³ Esta característica general de la codecisión no se ha visto afectada por la reforma de Amsterdam.

¹⁴ Para facilitar una mayor comprensión, al final del trabajo, en el Anexo II, existe un esquema del procedimiento decisorio regulado en el antiguo art. 189 B TCE.

desde la recepción de las enmiendas del Parlamento, el Consejo las aprobaba por mayoría cualificada, se modificaba la posición común y se adoptaba el acto en cuestión. Si el dictamen de la Comisión había sido negativo el Consejo debía pronunciarse por unanimidad, pero si el Consejo no aprobaba las enmiendas, debía convocar al Comité de Conciliación, el cual procuraba alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo y por mayoría simple de los representantes del PE. Si en el plazo de seis semanas, el Comité aprobaba un texto conjunto, el Parlamento y el Consejo disponían de seis semanas para adoptar el acto conforme al texto conjunto, por mayoría absoluta de votos emitidos el Parlamento y por mayoría cualificada el Consejo. Si una de las dos instituciones no aprobaba el acto, éste se consideraba no adoptado.

Si el Comité de Conciliación no aprobaba un texto conjunto, el acto propuesto se consideraba no adoptado, salvo que el Consejo, por mayoría cualificada, confirmase, en un plazo de seis semanas desde la expiración del plazo concedido al Comité de Conciliación, la posición común que hubiese acordado antes de iniciarse el procedimiento de conciliación, con las enmiendas del PE. En este caso, el acto en cuestión era finalmente adoptado, salvo que el Parlamento rechazase el texto, por mayoría absoluta de sus miembros, en un plazo de seis semanas desde su confirmación por el Consejo, en cuyo caso el acto propuesto se consideraba no adoptado.

A continuación, vamos a mostrar con mayor detenimiento algunas de las características más importantes de las diferentes fases de este procedimiento, para lo que nos valemos del, a nuestro entender, mejor estudio sobre el desarrollo de la codecisión existente en la doctrina española y que no es otro que el incluido en la obra de Nicolás Navarro Batista¹⁵.

3.2. La primera lectura

La primera lectura seguía los pasos del procedimiento general de decisión o de fase única, que es también común al procedimiento de cooperación: la Comisión elabora su propuesta normativa, pero la presenta, simultáneamente, al Consejo y al Parlamento Europeo. Se aprecia un ligero cambio positivo en sintonía con el objetivo de este procedimiento: la Comisión no se limitaba a enviar su propuesta articulada y puesta a

¹⁵ Concretamente, nos referimos al análisis que el autor realiza en la parte del capítulo IV de su obra relativa a esta cuestión. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 165 a 177.

punto lingüísticamente en todas las lenguas oficiales de la Comunidad al Consejo y que éste procediese después a hacer las consultas preceptivas o facultativas¹⁶. El procedimiento instaurado por el Tratado de Maastricht modificó el itinerario, exigiendo a la Comisión que tratase de forma igual al Parlamento y al Consejo en la transmisión del acto.

Una vez hubiese adoptado su dictamen el Parlamento, lo remitía al Consejo y éste adoptaba una posición común por mayoría cualificada. Aunque esta mayoría era exigida expresamente por el apartado 2 del artículo 189 B¹⁷, en varias ocasiones se ha seguido la regla tradicional de que cualquier modificación en la propuesta de la Comisión requiere la unanimidad del Consejo (art. 250.1 TCE, antiguo art. 189 A.1 TCE). No obstante, conviene señalar que los antiguos arts. 128.5 TCE (cultura) y 130 I TCE (investigación y desarrollo) combinaban el procedimiento de codecisión con la exigencia de que el Consejo se pronunciase en todo momento por unanimidad¹⁸.

En cuanto a las relaciones entre las tres instituciones intervinientes, el Consejo no estaba obligado a seguir el dictamen del Parlamento. Si el Consejo deseaba incorporar parte o todas sus indicaciones debía adoptarlas por unanimidad pues toda modificación de la propuesta de la Comisión, en aplicación del art. 250 TCE (antiguo art. 189 A), exigía la unanimidad del Consejo. Por su parte, el número 2 de dicho precepto establece que la Comisión puede modificar su propuesta para incorporar algunas o todas las modificaciones propuestas por el Parlamento. Si lo hacía así, entonces el Consejo podía aprobar la posición común (incorporando las modificaciones del PE) por mayoría cualificada, mientras que si trataba de rechazar las modificaciones del Parlamento incorporadas por la Comisión precisaba de la unanimidad. En definitiva, la primera lectura coincidía con el procedimiento general y con la primera lectura del procedimiento de cooperación y, en consecuencia, no había plazos para la actuación de cada una de las instituciones.

Pero a pesar de las coincidencias formales e interinstitucionales, no cabe duda de que tras el TUE el dictamen del Parlamento se revalorizó, pues este dictamen, aún con el mismo valor que en el proceso consultivo de fase única, debía ser examinado con especial cuidado por la Comisión y el Consejo y ambas instituciones debían colaborar para hacer suyas, en la medida de lo posible, las modificaciones del Parlamento en la

¹⁶ Que era, precisamente, lo que sucedía en los demás procedimientos de decisión.

¹⁷ Y se sigue exigiendo en el nuevo art. 251 TCE.

¹⁸ Esta situación se ha mantenido en lo que respecta a la cultura (actual art. 151 TCE).

fase de primera lectura. Al igual que sucede en el procedimiento de cooperación, los esfuerzos de entendimiento en esta fase evitan en numerosas ocasiones tensiones y sobresaltos en la segunda lectura y acortan su eventual larga duración¹⁹.

La Comisión desempeñaba una función extremadamente importante pues de ella iba a depender (aceptando o no las enmiendas del PE en su primera lectura) que hubiese coparticipación del Parlamento en el poder legislativo y, por tanto, entendimiento o crisis entre el Parlamento y el Consejo. La indiferencia de la Comisión hacia el dictamen parlamentario podía acarrearle el enfrentamiento con el Parlamento y verse sancionada con una moción de censura y ser obligada a dimitir (art. 201 TCE, antiguo art. 144). Con acierto señala Araceli Mangas Martín que la Comisión tenía –y sigue teniendo– un papel difícil y esencial en este procedimiento de codecisión triangular, puesto que “tampoco una subordinación servil al PE y una áspera relación con el Consejo sería beneficiosa políticamente para el interés general al que debe servir la Comisión”²⁰.

3.3. La segunda lectura

Esta fase del procedimiento se iniciaba cuando llegaban a manos del Parlamento la posición común y las informaciones que en relación a la misma tenían que entregar las otras dos instituciones, la Comisión y el Consejo. El PE disponía entonces de un plazo de tres meses –que podía alargarse a cuatro– para pronunciarse respecto de la posición común. Dicho pronunciamiento parlamentario podía tomar tres direcciones, pues tres eran las posibilidades que se presentaban para el Parlamento: aprobar la posición común, rechazarla o presentar enmiendas.

a) La aprobación de la posición común

La aprobación de la posición común podía tener lugar a través de dos vías: aprobación expresa, mediante la mayoría absoluta de votos emitidos en el Parlamento Europeo (art. 198 TCE, antiguo art. 141 TCE), o aprobación tácita, mediante la ausencia de pronunciamiento. Ambas formas de aprobación originaban para el Consejo la

¹⁹ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 166.

²⁰ MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p.296. MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p.296.

obligación de adoptar definitivamente el acto, sin introducir ninguna modificación en su posición común.

b) El rechazo de la posición común

El rechazo que el Parlamento emitía, por mayoría absoluta de sus miembros efectivos, tenía un carácter definitivo²¹. El art. 189 B exigía dos pronunciamientos del PE para que el rechazo se considerase definitivo: en la primera votación el Parlamento debía de anunciar su intención de rechazo y en la segunda, confirmarlo. En cuanto al objetivo de este sistema de doble votación, entiende Nicolás Navarro Batista, que “parecía ser la de otorgar al PE un plazo de reflexión que le permitiese reconsiderar su posición y evitar que el procedimiento finalizase por una decisión apresurada”, de modo que “el Parlamento podía, a la vista de las explicaciones aportadas por el Consejo, pronunciarse nuevamente en un sentido diferente, por ejemplo, mediante la presentación de enmiendas a la posición común”²².

Una variante respecto del procedimiento de cooperación consistía en la posibilidad que tenía cualquier comisión parlamentaria, y no sólo la competente para el fondo del asunto, para presentar ante el Pleno una propuesta de intención de rechazo de la posición común²³.

Las explicaciones del Consejo a las que hemos hecho referencia tenían lugar en el Comité de Conciliación, que podía ser convocado por el Consejo entre las dos votaciones del Parlamento. En relación a la convocatoria del Comité de Conciliación, el precepto regulador de la codecisión –el artículo 189 B TCE– establecía en la letra c) de su número 2 que la misma era facultativa. El texto jurídico añadía que el objetivo de dicha convocatoria consistía en otorgar al Consejo la posibilidad de informar de un modo más detallado al PE sobre su posición común de modo que pudiese evitar la confirmación del veto parlamentario. Precisamente por esta razón ha sido objeto de numerosas críticas. Así, como señala Araceli Mangas Martín, “resulta cuestionable la utilidad de un Comité de Conciliación restringido a labores meramente informativas que, en todo caso, debían haber sido objeto de atención en la propia comunicación de la

²¹ Esta novedad supuso un gran avance respecto al procedimiento de cooperación, pues en éste el Consejo puede superar el veto interpuesto por el PE mediante la unanimidad.

²² NAVARRO Batista, op. cit., p. 166.

²³ Esta posibilidad también se establecía para un grupo político y para veintiséis diputados, según el antiguo art. 69.1 R. i. (actualmente art. 79.1 R.i., que exige treinta y dos diputados).

posición común”²⁴. Añade esta autora que “en esta cuestión subyace en realidad un problema de transparencia: la información debe facilitarse ante el Pleno del Parlamento y no ante un pequeño grupo de parlamentarios”²⁵. En todo caso, se entiende que los contactos entre los representantes del Consejo y del PE en el Comité de Conciliación podían convertirse en verdaderas negociaciones²⁶.

En relación a la segunda votación, se han manifestado varias interpretaciones. La más sugerente, en opinión de Nicolás Navarro Batista, es la expresada por el propio PE, al incluir en su Reglamento interno una disposición que, de hecho, fuerza al Consejo a convocar el Comité de Conciliación (antiguo art. 49 A.2 R.i., actual art. 79 R.i., si bien ya no existe esta convocatoria del Comité, como ya veremos en su momento). Dicho precepto “señala que, una vez aprobada su intención de rechazo de la posición común, el procedimiento se dará por finalizado si el Consejo no convoca el Comité de Conciliación”. Por su parte, el art. 189 B TCE preveía la segunda votación del PE tras reconocer la facultad del Consejo de convocar al Comité. “El PE considera que la segunda votación sólo es necesaria cuando el Consejo decide convocar al Comité de Conciliación. El PE ya ha manifestado una oposición radical a la posición común y, por tanto, corresponde al Consejo realizar el esfuerzo mínimo de reunir al Comité. En otros términos, una segunda votación sólo tiene sentido cuando el Consejo se muestra dispuesto a tomar la iniciativa y convencer al PE de que retire el rechazo anunciado. En caso contrario, parece poco apropiado pronunciarse nuevamente sobre una cuestión en la que no ha habido el más mínimo cambio”²⁷.

El autor expone una segunda interpretación, consistente en considerar que el Tratado exigía al PE que realizase necesariamente una segunda votación con el objeto de que, tras un plazo de reflexión, se pronunciase nuevamente. De este modo, concluye el autor “que al prever la convocatoria del Comité en términos facultativos, la segunda votación constituye una exigencia aplicable en cualquier caso”, lo que subrayaría “la obligación del PE de realizar una nueva votación sobre la posición común de tal forma

²⁴ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea”, en G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y D. J. LIÑÁN NOGUERAS (directores), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, p. 172.

²⁵ MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., pp. 298 y 299.

²⁶ Así lo entiende Nicolás Navarro Batista –enfrentándose a buena parte de la doctrina, pues no se trata de la postura mayoritaria–, para quien los contactos en cuestión no tenían por qué limitarse a la mera información. Añade el autor que “en el espíritu que anima la codecisión, cabía la posibilidad de que se iniciasen negociaciones informales que convenciesen al PE de la predisposición del Consejo a una modificación de su posición común acorde con sus preocupaciones”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 166.

²⁷ *Ibidem*, p. 167.

que, en caso de no proceder a la misma, el Consejo podría interponer un recurso por omisión²⁸. Aun siendo posibles las dos interpretaciones, la realizada por el Parlamento tiene más lógica, puesto que si el fin de la conciliación es informar y no debatir, no tiene ningún sentido la existencia de una segunda votación.

Por otro lado, el Tratado de Maastricht no recogía la posibilidad de que en la segunda votación el Parlamento no lograra reunir la mayoría absoluta de miembros efectivos necesaria para proponer enmiendas o confirmar el rechazo, pero tampoco la precisa para aprobar la posición común²⁹, con lo que no existiría una posición determinada del PE. El PE ya ha manifestado expresamente su voluntad de rechazo en la primera votación, por lo que el silencio posterior no puede dar a entender que existe una “aprobación tácita” del PE. Ante esto, Nicolás Navarro Batista concluye que “el propio art. 189 B.2.c) establecía como únicas posibilidades del Parlamento tras el anuncio del rechazo, la confirmación del mismo o la presentación de enmiendas”³⁰.

Tampoco se preveía el supuesto de que el Parlamento, completamente persuadido por las razones esgrimidas por el Consejo en del Comité de Conciliación, respaldase la posición común; tal posibilidad, sin embargo, podía producirse teóricamente tanto de manera expresa –mediante mayoría simple– como tácitamente –si el Parlamento no se pronunciaba dentro del plazo previsto–, en cuyo caso el Consejo debía adoptar definitivamente el acto de conformidad con la posición común³¹.

c) La aprobación de enmiendas

La presentación de enmiendas a la posición común por parte del Parlamento era el único medio para continuar el desarrollo del procedimiento de codecisión, puesto que el mismo se daba por terminado cuando dicha institución emitía un rechazo a la posición común o mostraba su aprobación expresa o tácita de la misma. La letra d) del número 2 del artículo 189 B TCE exigía la mayoría absoluta de los miembros efectivos del PE para la aprobación de las enmiendas.

²⁸ *Ibidem*, p. 167.

²⁹ En este caso, estaríamos ante el supuesto en el que existe una mayoría de diputados del Parlamento contraria a la posición común pero no la exigida por el Tratado para que origine la finalización del procedimiento.

³⁰ NAVARRO BATISTA, Nicolás, *op. cit.*, p. 167.

³¹ ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Derecho Comunitario. Sistema constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, p. 124.

Dicho precepto añadía que las enmiendas aprobadas por el PE se transmitían al Consejo y a la Comisión, la cual debía emitir un dictamen sobre las mismas. Dicho dictamen tenía una especial relevancia, puesto que influía notablemente sobre el desarrollo del procedimiento, tal y como destaca Nicolás Navarro Batista. En efecto, si el dictamen de la Comisión era favorable a las enmiendas, al Consejo le bastaba la mayoría cualificada para su incorporación; en caso contrario, necesitaba de la unanimidad. Por consiguiente, añade el autor, “no se trataba de un dictamen sin más; en esta fase seguía vigente la regla tradicional del proceso legislativo y la Comisión seguía ejerciendo el papel de filtro de las enmiendas parlamentarias”³². Sin embargo, hay que resaltar que el margen de maniobra de la Comisión era, en cierta manera, limitado, pues su dictamen sólo podía versar sobre las enmiendas del Parlamento. En todo caso, si todas las enmiendas del PE lograban soportar y superar tan complicados obstáculos y eran aprobadas por el Consejo, éste debía adoptar definitivamente el acto, lo que para Araceli Mangas Martín suponía la existencia de “auténtica codecisión en el proceso legislativo”³³.

Por otra parte, el art. 189 B.3 establecía que si el Consejo no aprobaba todas las enmiendas del PE, debía convocarse el Comité de Conciliación. En opinión de Navarro Batista, esto obligaba a la Comisión a dar un juicio global sobre cada enmienda; es decir, que la Comisión no podía modificar su propuesta alterando, de alguna forma, la redacción establecida por el PE, puesto que del juicio favorable o desfavorable de la Comisión dependía que el Consejo requiriese una u otra mayoría para pronunciarse. Dicho de otro modo, la Comisión no podía admitir una enmienda de modo parcial o hacerlo con distinto alcance al sugerido por el PE, puesto que el Consejo tenía que aceptar las enmiendas en su integridad o rechazarlas. “Evidentemente, la Comisión podía opinar sobre la dificultad de aceptar tal cual una determinada enmienda o sugerir que debería redactarse de otra forma pero, al final, debía emitir un juicio globalmente positivo o negativo sobre cada enmienda porque, de otra forma, se impediría conocer con exactitud la mayoría por la que debía pronunciarse el Consejo para aprobarlas y modificar su posición común”³⁴.

Del mismo modo, las limitaciones establecidas para la Comisión se exigían para el Consejo, por lo que se le prohibía a esta institución alterar su posición común. Los

³² NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 169.

³³ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos...”, op. cit., p. 172.

³⁴ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 169. Basándose en dichos motivos, el autor concluye que “el procedimiento de codecisión parecía limitar aún más su margen de maniobra en esta fase”.

únicos cambios que podía introducir se debían fundamentar en la incorporación de una enmienda del PE.

3.4. La intervención del Comité de Conciliación

El número 3 *in fine* del artículo 189 B establecía la necesidad de convocar el Comité de Conciliaciónn el transcurso del plazo de tres meses siguientes a la recepción de las enmiendas por parte del Consejo cuando esta institución no haya adoptado el acto en cuestión, al no haber sido capaz de aceptar todas las enmiendas del PE tal cual estaban formuladas o no haber emitido un pronunciamiento³⁵. A pesar de que se exigía un acuerdo en tal sentido entre el presidente en ejercicio del Consejo y el presidente del PE, la reunión de dicho Comité tenía en este caso carácter obligatorio. Se diferenciaba así del supuesto de rechazo, en el que su convocatoria tenía carácter facultativo. Además, su objetivo también era distinto; en esta ocasión no desempeñaba labores informativas sino que trataba de conciliar las posiciones de ambas instituciones a fin de alcanzar un compromiso sobre un texto.

La introducción de un mecanismo de conciliación en el seno del procedimiento de codecisión se debía a una petición que el PE había expresado continuamente. Resumiendo la evolución que desarrolla Nicolás Navarro Batista, esta reivindicación parlamentaria se produjo ya desde mediados de los años 70, idea que se recogió expresamente en el proyecto de TUE adoptado por el Parlamento en 1984, y en los 90 sta sugerencia inspiró el primer Informe Martin en el que se proponía la combinación del procedimiento de cooperación y el de concertación como fórmula para instaurar la codecisión³⁶. Con ello, concluye el desarrollo el autor “el PE se pronunció a favor de una codecisión, pero no de cualquier forma de codecisión”, pues “trataba de configurar un sistema que facilitase la colaboración entre ambas instituciones mediante la instauración de un contacto y de una negociación directas”, lo que perseguía “permitir al PE desempeñar un papel constructivo en la elaboración de la legislación comunitaria”³⁷.

El Comité de Conciliación tiene, en relación al número de miembros de cada institución que lo componen, carácter paritario, ya que está compuesto por los

³⁵ En esta cuestión existía –y existe– una clara diferencia con el procedimiento de cooperación, pues en éste, llegados a este punto, se consideraba no adoptada la propuesta y finalizaba el procedimiento.

³⁶ Informe Martin sobre la estrategia del Parlamento Europeo para la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental, de 27 de febrero de 1990. *Doc.* A3-47/90, punto 27, p.19.

³⁷ NAVARRO BATISTA, Nicolás, *op. cit.*, p. 170.

miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del PE. Sin embargo, este órgano mixto no es verdaderamente paritario; en la composición de la Comunidad existente en el momento de aprobación y entrada en vigor del TUE de doce Estados, había doce representantes parlamentarios y otros tantos gubernamentales. Pero las diferencias eran obvias: los representantes gubernamentales se representaban a sí mismos, mientras que los doce parlamentarios (que se elegían en la forma determinada por el PE en su reglamento interno) representaban a 626 diputados³⁸.

Para lograr el acuerdo en la fase de conciliación se requería la mayoría simple de los representantes del PE y la mayoría cualificada del Consejo, tal y como establecía el número 4 del artículo 189 B. La posibilidad que se ofrece a ambas instituciones de lograr dicho acuerdo constituye para Nicolás Navarro Batista la parte esencial de tal mecanismo de conciliación, dado que “ambas instituciones pueden llegar a un compromiso sobre la base exclusiva de sus posiciones y sin tomar en consideración la opinión de la Comisión”³⁹.

De especial relevancia es el hecho de que, aún manteniendo la Comisión su presencia en la fase de conciliación con el fin de favorecer el acercamiento de las posiciones del Consejo y del PE, su influencia en dicha fase ha quedado reducida. Y precisamente a costa de la posición de la Comisión se vio reforzada la presencia del PE en el proceso normativo. Nicolás Navarro Batista recuerda que hasta el TUE el proceso normativo se basaba en la colaboración entre el Consejo y la Comisión y, si bien ambas instituciones se vieron afectadas por la codecisión, resultó más perjudicada la Comisión. “Es evidente que el poder decisorio del Consejo se vio afectado pues debía ya contar, al menos, con el acuerdo tácito del PE, cualquiera que sea la mayoría por la que se pronuncie; no obstante, todo acto normativo seguía y sigue precisando la aprobación expresa del Consejo. No ocurre lo mismo con la Comisión, puesto que el PE y el Consejo pueden llegar a un acuerdo al margen de su opinión”⁴⁰. Asimismo, Araceli Mangas Martín destaca de la labor del Comité de Conciliación el hecho de que en el art. 189 B.4 “se rompió el tabú de la fuerza de la iniciativa de la Comisión”, pues el Consejo podía desvincularse de la propuesta de la Comisión sin que se le exigiera la unanimidad y aceptar un texto pactado con representantes del PE por mayoría cualificada⁴¹.

³⁸ MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p. 297.

³⁹ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 170.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 170 y 171.

⁴¹ Añade la autora que “este atrevimiento es un salto cualitativo en orden a la democratización de la Comunidad, aunque todavía insuficiente”. MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p. 298.

La Comisión aceptó esta nueva situación en la que el Consejo y el Parlamento discuten directamente y pueden alcanzar un acuerdo sin su participación, pero se guardó un importante as en la manga pues disponía de la posibilidad de retirar la propuesta e impedir la adopción del texto, en caso de que estimase que dicho acuerdo no fuese bueno⁴². Ahora bien, no parecía que la posibilidad de que la Comisión se opusiese a la voluntad manifestada por el Consejo y el Parlamento Europeo se hiciese realidad en muchas ocasiones, lo que ha venido corroborado por la práctica⁴³.

Como ya sabemos, el objetivo del Comité de Conciliación consiste en lograr el acuerdo entre el Consejo y el PE sobre un texto conjunto. Si bien es cierto que no existía una prohibición expresa para la presentación de enmiendas a dicho texto conjunto, dado que el acuerdo de ambas instituciones debía recaer sobre un texto idéntico, la prohibición existe de modo tácito. Posiblemente para evitar otras interpretaciones, el Reglamento interno del PE impidió la presentación de enmiendas al texto conjunto y estableció una votación única e íntegra (antiguos arts. 52 D.3 y 4 R.i., actualmente arts. 83.3 y 4 R.i.).

Por otro lado, si bien no se establecía de forma clara si los miembros del Comité debían tener poder suficiente para negociar, el número 4 del artículo 189 B TCE (actual art. 251.4 TCE) establecía en opinión de Nicolás Navarro Batista “una obligación de medio, es decir, de procurar el acuerdo sobre un texto conjunto”, lo que implicaba que el Consejo y el Parlamento Europeo debían otorgar a sus miembros o representantes un poder suficiente para entablar negociaciones y alcanzar compromisos⁴⁴.

El texto aprobado por el Comité debía ser luego confirmado por la mayoría cualificada del Consejo y la mayoría absoluta de los votos emitidos en el Parlamento Europeo. En caso contrario, el procedimiento se daba por concluido⁴⁵. En este sentido,

⁴² En esta cuestión, según Nicolás Navarro Batista, “el TUE contenía una laguna puesto que no limitaba de ninguna forma la posibilidad de la Comisión de retirar su propuesta e impedir la adopción de un texto acordado conjuntamente por la Cámara que representa a los pueblos y por la institución en la que se encuentran representados los Estados miembros”. En cuanto a la razón que podría justificar el ejercicio de tal facultad, entiende el autor que sólo podría ser “la de que el texto acordado contuviese cláusulas contrarias al Derecho originario. Pero, incluso en este supuesto, la Comisión goza de importantes facultades que le permitirían hacer frente a esta hipótesis, por ejemplo, mediante la interposición del oportuno recurso ante el Tribunal de Justicia”, por ello concluye que “si la Comisión es la guardiana del Tratado, esta función no la convierte en garante exclusivo del derecho comunitario”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 172 y 173.

⁴³ A este respecto, el presidente de la Comisión, Sr. Delors, declaró en su intervención en la sesión del 12 de junio de 1991 que la Comisión no utilizaría muy a menudo su facultad de retirar la propuesta.

⁴⁴ Así lo entiende Nicolás Navarro Batista, para quien de “otra forma, se violaría, si no la letra, el espíritu y la finalidad del procedimiento”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit. p. 171.

⁴⁵ Otra situación se hubiera creado en caso de haber sido aceptada una propuesta de la Comisión dirigida a considerar la aprobación definitiva del texto conjunto, salvo rechazo expreso por parte del Parlamento o

era de prever que los eventuales problemas de confirmación proviniesen más por el lado del Parlamento que por el del Consejo, especialmente en relación al hecho de que los representantes parlamentarios en el Comité de Conciliación debían responder al abanico político existente en dicha institución, lo que, ante el reducido número de los mismos, podía dar como resultado un rechazo en el Pleno del Parlamento al texto acordado en el Comité de Conciliación. Para paliar en lo posible el riesgo, el PE aprovechó la reforma de su Reglamento interno para establecer que la composición de la delegación parlamentaria debía corresponder con la división del Parlamento Europeo en grupos políticos (antiguo art. 52 B R.i., actualmente art. 82.3 R.i.).

Uno de los mayores avances que conllevó el antiguo art. 189 B consistió en permitir al Parlamento negociar con el Consejo sin el obstáculo de la unanimidad cuando la Comisión no apoya sus enmiendas⁴⁶. Sin embargo, existían dos supuestos concretos, el art. 130 I TCE (actual art. 166) relativo a investigación y desarrollo tecnológico y el art. 128.5 TCE (actual art. 151.5) relativo a la cultura, en los que la codecisión se combinaba con la exigencia de que el Consejo se pronunciase en todo momento por unanimidad, por lo que en estos dos sectores se eliminaba aquel avance. En palabras de Nicolás Navarro Batista, en estas circunstancias, “la codecisión se asemejaba a un dictamen conforme, en el que el Parlamento tenía que esgrimir constantemente la amenaza de un rechazo y en el que, al mismo tiempo, se veía presionado por la necesidad de obtener el acuerdo de todos los miembros del Consejo”. En el caso de la cultura podría tener cierto sentido la exigencia de la unanimidad, pues se trata de un aspecto esencial de la identidad de un pueblo, por lo que “parece adecuado contar con el apoyo de todos los Estados miembros”. No sucede así con los sectores relativos a la inclusión de la investigación y el desarrollo tecnológico, respecto de los que la exigencia de la unanimidad sólo puede deberse al “socorrido recurso a los intereses esenciales de los Estados miembros”⁴⁷.

del Consejo, pues se hubiese otorgado así una mayor relevancia al Comité de Conciliación y puesto todo el peso de las consecuencias de la no obtención del acuerdo sobre la institución que desease rechazarlo. No obstante, la no aceptación de dicha propuesta por los Estados miembros puede constituir, para Nicolás Navarro Batista, la solución “más correcta desde un punto de vista democrático ya que impide que la voluntad del Parlamento se exprese a través de un pequeño núcleo de representantes”. *Ibíd.*, p. 174.

⁴⁶ Nicolás Navarro Batista llega a calificarlo como “la única aportación verdaderamente constructiva del art. 189 B”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, *op. cit.* p. 175.

⁴⁷ El autor concluye que “se trata de un ejemplo más que pone de relieve la ausencia de criterios objetivos en la delimitación del ámbito de aplicación de los distintos procesos decisorios”. *Ibíd.*, p. 175.

3.5. La tercera lectura

En función de lo que se recogía en el apartado 6 del artículo 189 B TCE, la falta de acuerdo en el seno del Comité de Conciliación suponía la no adopción del acto, salvo que el Consejo confirmase en un plazo de seis semanas y por mayoría cualificada su posición común junto, en su caso, con las enmiendas propuestas por el PE. En este supuesto, el acto era adoptado a menos que el Parlamento, de nuevo por mayoría absoluta de sus miembros efectivos, lo rechazase en un plazo de seis semanas, lo que equivalía también ahora a interponer un veto⁴⁸.

La doctrina consideró que esta tercera lectura reflejaba un indiscutible desequilibrio en beneficio del Consejo y desnaturalizaba la codecisión. Dicho desequilibrio suponía que al Consejo siempre se le otorgan poderes de acción, mientras que al PE sólo se le permite impedir la adopción de un acto. Hay quien se limita a subrayar la imposibilidad de caracterizar a este mecanismo como una auténtica codecisión entre el Consejo y el PE, dada la importante presencia que aún mantenía la Comisión⁴⁹.

Por otro lado, la confirmación de la posición común y, en el caso de que existieran, de las enmiendas del PE no se regía por la mayoría cualificada, tal como se desprendía del art. 189 B.6. De esta opinión es Nicolás Navarro Batista, para quien, dado que esta cuestión no resultaba exceptuada por el art. 189 A.1 (actual art. 250.1 TCE), en esta fase continuaba en vigor el principio de que cualquier modificación de la propuesta de la Comisión precisaba la unanimidad del Consejo. “Esto implicaba el restablecimiento de la tutela de la Comisión sobre las enmiendas parlamentarias; si el Consejo quería incorporar enmiendas que no recibiesen el apoyo de la Comisión, debía reunir de nuevo la unanimidad”⁵⁰.

Dado que en la fase de conciliación el Parlamento se encontraba en una posición equilibrada con el Consejo, lo dicho forzaba al PE a negociar y tratar de obtener un resultado satisfactorio a sus intereses, dado que en caso de no alcanzarse un acuerdo la Comisión volvía a consolidarse como interlocutor privilegiado del Consejo. Si lo que se pretendía era dejar la última palabra al Consejo, “debería haberse mantenido, como

⁴⁸ Como ya analizaremos en su momento, esta doble opción no existe en el art. 256.6 TCE.

⁴⁹ DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, op. cit., p. 27.

⁵⁰ El autor destaca “la paradoja de que mientras en la conciliación el Consejo podía incorporar todas las enmiendas parlamentarias por mayoría cualificada, en este punto se encontraba nuevamente mediatizado por la posición que adoptase la Comisión al respecto”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 176.

mínimo, la excepción del art. 189 A.1 (actual art. 250.1 TCE) sobre el procedimiento de conciliación y permitir al Consejo incorporar las enmiendas del PE por mayoría cualificada, cualquiera que fuese la actitud de la Comisión”⁵¹.

El Parlamento Europeo se mostró crítico en relación a esta vía de finalización del procedimiento de codecisión. Antes de la instauración del procedimiento por el TUE, en la CIG previa, el PE había subrayado la necesidad de instaurar una auténtica codecisión mediante la aprobación expresa del Consejo y del Parlamento en igualdad de condiciones⁵². El PE llegó a proponer un procedimiento centrado en el texto del Comité de Conciliación, en el que no se preveía la posibilidad de que el Comité no lograse un acuerdo, reforzando así el interés de ambas instituciones por alcanzar un compromiso (y, en cierta manera, forzándoles a lograrlo)⁵³. Estas propuestas parlamentarias no fueron tenidas en cuenta, por lo que, según Nicolás Navarro Batista, “la solución que finalmente recogió el Tratado de Maastricht diluyó en gran parte las significativas aportaciones efectuadas por este procedimiento”⁵⁴.

En cualquier caso, el desequilibrio en esta peculiar forma de codecisión era patente. En el siguiente epígrafe, en el que resumiremos las valoraciones que se realizaron sobre la codecisión en el momento de adoptarse el Tratado y tras su entrada en vigor, nos centraremos en las críticas de la doctrina contra la tercera lectura.

4. VALORACIÓN INICIAL DE LA CODECISIÓN DE MAASTRICHT

4.1. Valoración general

Uno de los cuatro grandes objetivos de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política, de acuerdo con el mandato del Consejo Europeo de Dublín, fue dotar a la Comunidad de una mayor legitimidad democrática, a través de un reequilibrio de

⁵¹ Así lo entiende Nicolás Navarro Batista, quien añade que “La fórmula finalmente escogida *sancionaba* al Parlamento Europeo, incluso cuando la falta de acuerdo en el Comité de Conciliación se debía a la escasa o nula voluntad política del Consejo”. *Ibíd.*, p. 176.

⁵² Vid. Entre otras, la Resolución del 14 de junio de 1991 sobre la CIG relativa a la Unión Política, DOCE C 183, punto 1.d), p. 363.

⁵³ Vid. La Resolución de 11 de julio de 1990 sobre la CIG en el contexto de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea, DOCE C 231, punto 33.f), p. 103.

⁵⁴ De ahí que “para paliar esta situación el PE previó que el presidente solicitase a la Comisión la retirada de su propuesta e instase al Consejo a no hacer uso de sus facultades en caso de fracaso de la conciliación” (tal y como recogía el antiguo art. 52 E R.i., actualmente art. 83.5 R.i.). NAVARRO BATISTA, Nicolás, *op. cit.*, p. 177.

las competencias de las instituciones, y en concreto del Parlamento Europeo⁵⁵. La justificación de esta iniciativa venía determinada por el aumento creciente del volumen y complejidad de los procesos normativos comunitarios, especialmente con motivo de la ejecución del Libro Blanco sobre el Mercado Interior, que a juicio de muchos hacía cada vez más difícil el control de la acción de los gobiernos en Bruselas por los parlamentos nacionales⁵⁶. Una manera de solucionar este problema parecía ser aumentando el papel del PE en el proceso decisorio comunitario, otorgándole mayores competencias de participación en el mismo y de control sobre la actividad de las instituciones. En este epígrafe analizaremos si se cumplieron los objetivos pretendidos.

Para poder valorar adecuadamente lo que supuso el nuevo procedimiento de decisión instaurado por el TUE de Maastricht, es necesario considerar la opinión, o mejor, las variadas opiniones, de la doctrina. En este sentido, la postura que la doctrina adoptó ante el nuevo procedimiento de codecisión del Derecho Comunitario, puede resumirse en dos ideas principales. Por un lado, era unánime la idea de que la codecisión suponía un importante paso hacia adelante, en cuanto que se daba un gran impulso para convertir al PE en verdadero legislador, reforzando la democracia de todo el entramado comunitario. Por otro lado, se criticaba este nuevo procedimiento en dos sentidos, tanto por el amplio poder que mantenían el Consejo y, sobre todo, la Comisión, como por lo complicado que resultaba la comprensión del mismo⁵⁷. Como veremos posteriormente, la mayoría de las críticas fueron tenidas en cuenta en los diferentes estudios y trabajos de la CIG'96, si bien el Tratado de Amsterdam no dio respuesta a todas ellas, por lo que alguna se repitieron ante la reforma operada.

La mayoría de los autores coincidieron en señalar, de uno u otro modo, que la codecisión era un avance, constituyendo una de las reformas más importantes en el

⁵⁵ En el anexo I de sus conclusiones, el Consejo Europeo confirmó la necesidad de garantizar que el principio de responsabilidad democrática, suscrito por todos los Estados miembros, fuese plenamente respetado a nivel comunitario a través de varias medidas como “el aumento de la participación del PE en el procedimiento legislativo, que podría incluir, en su caso, ciertas formas de codecisión (...)”.

⁵⁶ NAVARRO PORTELA, Miguel Ángel, “Actuación jurídica de la Unión: los procedimientos de adopción de decisiones”, en AA.VV., *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 1994, p. 130.

⁵⁷ Así, algunos autores tratan de aunar las dos ideas, afirmando que “el art. 189 B que introduce el procedimiento de codecisión como una manifestación del incremento de los poderes del PE, no es de fácil lectura,...”, DIEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1996, p. 79; o que “a pesar de la complejidad del procedimiento de codecisión, otorga indudablemente al Parlamento un genuino poder legislativo”, NOËL, Emile, “A New Institutional Balance?”, en DEHOUSSE, Renaud (editor), *Europe after Maastricht: an ever closer union?*, Munich, Beck, 1994, p.18.

ámbito institucional⁵⁸. Este procedimiento impulsó el desarrollo del proceso que se estaba intentando llevar a cabo para dotar al Parlamento de un mayor peso político entre las instituciones comunitarias, con el objeto de dotar al PE de las competencias y la legitimidad democrática que en el ámbito interno de cada uno de los Estados miembros tienen sus respectivos Parlamentos. Este procedimiento instaurado por el TUE de Maastricht no estableció una codecisión perfecta, pues, a fuerza de ser puntillosos, no sitúa al Parlamento Europeo y al Consejo en la misma situación⁵⁹, en todas las fases del proceso, lo que conllevó que algunos hablasen de “verdadera codecisión” y otros no lo aceptasen así. Sin embargo, hizo imposible defender a partir de entonces la idea de que el Consejo era la única institución para la producción normativa, pues convirtió al PE en colegislador, pudiendo afirmarse, desde esta perspectiva, que este procedimiento normativo contribuía a reducir el déficit democrático⁶⁰. Además, esa igualdad entre las dos instituciones sí se estableció para cuando se quería modificar o no aceptar la propuesta de la Comisión, puesto que el Parlamento tenía la posibilidad de no aceptar el texto tras la segunda lectura y tras finalizar la fase desarrollada en el Comité de Conciliación⁶¹.

De lo expresado por numerosos autores, se desprende que el juicio general que merece el procedimiento de codecisión establecido por el Tratado de Maastricht, puede ser diferente, teniendo en cuenta el punto de vista a través del que se realice su examen. En todo caso, es indiscutible que supone un paso hacia adelante y que trae consigo importantes avances. No hay duda de que el juicio es positivo si se observan las

⁵⁸ BLUMAN, Claude, *La fonction législative communautaire*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1995, p. 62 y RIDEAU, Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996, p. 537. Paolo Ponzano asegura que la principal modificación “de jure” aportada al funcionamiento del proceso legislativo comunitario es el procedimiento de codecisión introducido por el Tratado de Maastricht. PONZANO, Paolo, “Le processus de décision dans l'Union européenne”, en *Revue du Droit de L'Union européen*, nº1, 2002, p. 44.

⁵⁹ Para Claude Blumann, el Parlamento Europeo y el Consejo no quedaron en una situación de completa igualdad, pues el órgano representante de los Estados (el Consejo) dispone de cierta preeminencia, BLUMAN, Claude, op. cit., p. 62. En la misma dirección apunta Andrew Duff, para quien a pesar del avance que supone, el procedimiento de codecisión de Maastricht no sitúa en un plano de igualdad al Parlamento Europeo y al Consejo. DUFF, Andrew, “The main reforms”, en DUFF, Andrew, PINDER, John y PRYCE, Roy (editores), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Londres, Routledge, 1994, p. 31.

⁶⁰ De esta opinión son, por ejemplo, DANKERT, Piet, “What Parliament for Europe?”, en HEUKELS, Ton, BLOKKER, Niels y BRUS, Marcel, *The European Union after Amsterdam*, Londres, Kluwer Law International, 1998, p. 131, y BLUMAN, Claude, op. cit., p. 63.

⁶¹ De este modo, como ya hemos expuesto, las materias que se encuadraron en el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión ya no podían ser adoptadas sin, al menos, la aprobación tácita del Parlamento.

diferentes posturas y puntos de vista que los Estados miembros tenían, y algunos siguen teniendo respecto del papel que debe cumplir el Parlamento Europeo⁶².

4.2. La postura del Parlamento Europeo

El PE se pronunció con rapidez respecto del TUE, pues un mes después de la adopción del Tratado, el 2 de febrero de 1992, emitía su “Resolución sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales”⁶³.

Una de las cuestiones más importantes y que habían quedado pendientes desde la reforma producida a través del AUE y que el Parlamento había reiterado repetidamente de forma contundente era la necesidad de colegislar en todos los actos adoptados por el Consejo, en igualdad de condiciones que éste. El procedimiento de codecisión regulado en el nuevo art. 189 B TCE del TUE permitió al Parlamento “afirmar como elemento positivo la ampliación de los poderes legislativos del PE en algunas áreas”⁶⁴, si bien el propio Parlamento destacaba el hecho de que no se trataba de una situación de colegislación plena puesto que no se preveía “un auténtico procedimiento de codecisión en el que el PE y el Consejo tendrían los mismos poderes de decisión sobre un acto, ya que el Consejo está autorizado a decidir unilateralmente en ausencia de un acuerdo con el PE y sólo recurre a este procedimiento de codecisión en un número limitado de casos”⁶⁵.

El Parlamento reconoció que la codecisión, como medio de participación parlamentaria en el proceso legislativo, junto con la doble investidura y la aplicación del voto por mayoría cualificada en el Consejo, suponían importantes avances en la superación del déficit democrático. Aún así, insistió en que para reducir el déficit democrático, la Comisión y el Consejo debían concluir con él un acuerdo interinstitucional en el cual se estableciese una concertación entre las tres instituciones.

A pesar de las deficiencias del TUE, el Parlamento decidió explotar al máximo las posibilidades ofrecidas por el Tratado y proseguir sus esfuerzos para conseguir una Unión Europea democrática y efectiva. Para ello, diferentes autores consideraron que el

⁶² A este respecto, no debe olvidarse que determinados Estados eran reacios a incluir un procedimiento como el de codecisión, entre ellos, Reino Unido y Dinamarca (el Gobierno de este último, en su informe respecto de la CIG, afirmó expresamente que consideraba innecesario introducir la codecisión en el Derecho Comunitario).

⁶³ Resolución de 7 de abril de 1992, DOCE C 125, de 18/5/1992.

⁶⁴ Punto 3 h) del anexo de la resolución citada.

⁶⁵ Punto 2 c) del anexo de la misma resolución.

mejor instrumento de que disponía el PE era la codecisión, cuya utilización le recomendaban maximizar con el fin de aumentar productivamente su influencia⁶⁶.

Después de la firma del TUE el Parlamento llegó a otra serie de acuerdos interinstitucionales en la dirección del reforzamiento de la legitimidad democrática, entre los que destaca el relativo al procedimiento de codecisión. A comienzos de 1993 y como consecuencia del Informe Bru Purón⁶⁷, el PE consiguió ciertas normas para la celebración del Comité de Conciliación y estableció unos principios para la aplicación concreta de dicho procedimiento, en el respeto de las prerrogativas de las instituciones. Francisco Aldecoa destaca el hecho de que con este acuerdo se superan los límites del Tratado, pues sus disposiciones no garantizaban por sí mismas el buen funcionamiento del procedimiento⁶⁸.

En el camino de explotar al máximo la codecisión (aún con sus peros), el Parlamento Europeo exigió su extensión a otros ámbitos. De este modo, el Parlamento decidió no dar su acuerdo a la adhesión de nuevos Estados miembros mientras no se produjesen reformas institucionales necesarias y se solucionase el problema del déficit democrático⁶⁹. Así, en la resolución relativa a las negociaciones de ampliación a Austria, Suecia, Finlandia y Noruega⁷⁰, el Parlamento condicionó la emisión de su dictamen favorable al grado de atención que se prestase a sus exigencias fundamentales, entre las que destacaba la extensión del procedimiento de codecisión a todos los actos en que el TUE preveía la cooperación (y éste, a su vez, a todos los casos en los que se preveía la consulta).

Por último, el Parlamento, a través de su Comisión de Asuntos Interinstitucionales, proponía posteriormente una sustancial reforma de la codecisión por medio del Proyecto de Constitución de la Unión Europea, el cual no se llegó a

⁶⁶ La idea de que el PE debía tratar de rentabilizar al máximo la codecisión era expresada, entre otros, por DINAN, Desmond, *Ever closer Union? An introduction to the European Community*, Londres, Macmillan, 1994, p. 280, y JACOBS, Francis, CORBETT, Richard y SHACKLETON, Michael, *The European Parliament*, Harlow, Longman, 1992, p. 194.

⁶⁷ DOCE C 21, de 25 de enero de 1993.

⁶⁸ ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *Euroelecciones 94: un Parlamento para una legislatura constituyente de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 33.

⁶⁹ El art. 8 del AUE, modificando el párrafo primero del art. 237 TCE, otorgó al Parlamento Europeo la potestad de emitir un dictamen conforme por mayoría absoluta de los miembros que lo componen ante toda incorporación de nuevos Estados. El TUE lo sustituyó por el art. O inscrito en las disposiciones finales del Título VII, que, tras la nueva enumeración establecida por el Tratado de Amsterdam, pasó a ser el art. 49 TUE.

⁷⁰ Resolución del PE relativa a las negociaciones de ampliación a Austria, Suecia, Finlandia y Noruega de 17 de noviembre de 1993.

aprobar⁷¹. En concreto se proponía un cambio sustancial del sistema institucional, al otorgarse al Parlamento el poder colegislativo en absoluta igualdad con el Consejo, así como un cambio radical del proceso legislativo, reduciéndolo a un solo procedimiento y simplificándolo a una sola lectura.

En definitiva, el procedimiento del antiguo artículo 189 B TCE instaurado por el TUE y que regulaba la codecisión, significó un avance para el Parlamento Europeo, y así lo reconoció, pero dejando en evidencia sus deficiencias. El Parlamento pretendía así, reclamar desde el primer momento la mejora de la codecisión, dado que se preveía en el propio precepto (número 8) la posibilidad de ampliar su ámbito de aplicación (así como la reforma del Tratado en general en el art. N del TUE), pero siendo consciente de que, también desde el principio debía sacar el máximo provecho del nuevo procedimiento decisorio que le permitía tratar de tú a tú al Consejo en determinados momentos de la práctica legislativa.

4.3. Valoración positiva: nuevo equilibrio de poder

En el proceso normativo que se instauró con el TUE, a pesar del mantenimiento de diferentes procedimientos decisorios, cabía distinguir dos circuitos diferentes cuyos mayores representantes serían la codecisión y la cooperación⁷². El procedimiento de codecisión se aplicaría a los casos más importantes, asignándose a la participación del PE un peso realmente decisorio, con la posibilidad de bloquear el acto comunitario; mientras que en el procedimiento de cooperación la fuerza parlamentaria era menor, puesto que, en cierta medida, también era menor el rango de las decisiones a las que afectaba. El avance parlamentario en relación a la cooperación era significativo⁷³.

Es indudable que la codecisión supuso un paso importante –tal vez limitado pero claramente importante–, en el aumento de los poderes legislativos del Parlamento⁷⁴. A

⁷¹ El texto en cuestión puede ser consultado en los siguientes documentos preparatorios: “Proyecto de trabajo sobre la Constitución de la Unión Europea”, de 31 de marzo de 1993, DOC-ES/DT/219/219668 y “Proyecto de Informe sobre la Constitución de la Unión Europea”, de 27 de abril de 1993, DOC-ES/pr/226/226452.

⁷² TAMAMES, Ramón, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Universidad, 1994, p. 89.

⁷³ RUFAS QUINTANA, José Luis, “El proceso legislativo comunitario”, en EUROPAKO ELKARTEKO ZUZENBIDEA- DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. Departamento de Justicia del Gobierno Vasco y Consejo General del Poder Judicial, Vitoria-Gasteiz, diciembre de 1993, p. 31.

⁷⁴ Así se expresan, entre otros, BARNES, Ian y BARNES, Pamela M., *The Enlarged European Union*, Harlow, Longman, 1995, p. 40; CORBETT, Richard, “Representing the people”, en DUFF, A., PINDER, J. y PRYCE, R., *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Londres, Routledge, 1994, p.210; FREELAND LÓPEZ LECUBE, Alejandro, *Manual de Derecho Comunitario*, Buenos Aires, Editorial Ábaco, 1996, p. 133 ; JACOBS, Francis, CORBETT, Richard y SHACKLETON, Michael, op.

nuestro entender, la codecisión constituyó un importante empuje hacia una mayor democratización de la Comunidad, ahora ya Unión Europea, que permitiría que los problemas comunes se solucionasen de una manera más positiva y equitativa, pero, sobre todo, por vías más democráticas, al favorecer una mayor intervención en el desarrollo de dichas soluciones al órgano representante de los ciudadanos europeos⁷⁵. En definitiva, el procedimiento del artículo 189 B TCE supuso “un refuerzo muy considerable de la función y poderes del Parlamento Europeo”⁷⁶.

Aunque son muchos quienes opinaron que el PE se situaba en una posición idéntica al Consejo, esto no es así en todo momento. A ello nos referiremos en el siguiente epígrafe, pero sí es obligado reconocer que el equilibrio institucional sufrió un importante cambio en beneficio del Parlamento⁷⁷, por lo que sí se puede afirmar que con el TUE, la codecisión otorgó al Parlamento un peso similar al del Consejo a lo largo del procedimiento legislativo⁷⁸; en la práctica, el Parlamento Europeo, por primera vez, pasaba a ser un participante de pleno derecho en el proceso legislativo de la Unión Europea⁷⁹. Es más, si consideramos las posibilidades de finalización del procedimiento que quedaban en manos del PE, se observa que, por primera vez en la historia del proceso de integración europea, el órgano surgido directamente del sufragio popular de

cit., p. 194; VANHOONACKER, Sophie, “The European Parliament and European Political Union”, en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (editores), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992, p. 223; WEATHERILL, Stephen y BEÁUMONT, Paul, *EC Law. The essential guide to the legal workings of the European Community*, Londres, Penguin Books, 1995 (2ª ed.), pp. 122 y 125; y WESTLAKE, Martin, *A modern guide to the European Parliament*, Londres, Pinter Publishers, 1994, p. 146.

⁷⁵ Para Finn Laursen, el Tratado de Maastricht constituye un paso más en esa dirección, gracias en parte al nuevo poder de codecisión del Parlamento. LAURSEN, Finn, “The Maastricht Treaty: a critical evaluation”, en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (editores), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992, p. 265.

⁷⁶ GUEGUEN, Daniel, *Guía de la Comunidad Europea después de Maastricht*, Barcelona, Bosch, 1993, p. 97. Este autor realiza un clarificador comentario de la evolución que desarrolla el PE en aras a lograr un poder legislativo real, siendo la codecisión el último paso dado hasta entonces: “Al principio lo nombraban los Estados miembros, después fue elegido por sufragio universal directo. Simple emisor de opinión sin influencia, asociado a las decisiones por el Acta Única de 1987, el Parlamento Europeo pasa a ser codecisorio. Fantástica evolución, símbolo a resaltar de la Europa en marcha”. *Ibidem*, p. 102.

⁷⁷ A pesar de todo, existen autores quienes como José Luis Rufas Quintana, aún reconociendo el avance que suponía el procedimiento de codecisión, tal y como hemos destacado más arriba, opinaban que el equilibrio institucional comunitario se mantenía en líneas generales. RUFAS QUINTANA, José Luis, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁸ En este sentido se expresan ABELLÁN HONRUBIA, Victoria y VILÁ COSTA, Blanca, *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Barcelona, Ariel, 1993, p. 58; BRU, Carlos M^a, *La ciudadanía europea*, Madrid, Editorial Sistema, 1994, p. 65; MARÍN RIAÑO, Fernando, “La función legislativa en los Parlamentos Europeos”, en GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José M^a. (director), *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid, Partido Popular Europeo, 1997, p. 203; MARIÑO, Fernando F., “El Tratado de la Unión Europea. Análisis General”, en MARIÑO, Fernando F. (editor), *El Tratado de la Unión Europea. Análisis Jurídico*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995, p. 41; WEATHERILL, Stephen y BEÁUMONT, Paul, *op. cit.*, p. 147.

⁷⁹ WESTLAKE, Martin, *op. cit.*, p. 145.

los pueblos de Europa se ve reconocer, en cuestiones europeas propiamente dichas, un poder superior al atribuido a órganos indirectamente emanados de elecciones nacionales, como son la Comisión y el Consejo⁸⁰. Eso sí, dicho poder es un derecho de veto, un poder negativo (lo que, como veremos, fue objeto de numerosas críticas).

En relación a este derecho de veto del Parlamento, hay quien puso de manifiesto el relevante alcance que puede tener el mismo, pues al poder ser ejercido en dos momentos (en segunda y tercera lectura) dota al PE de un formidable poder de persuasión⁸¹. Ni a la Comisión en su función tutelar en primera lectura y meramente asesora en segunda, ni al Consejo en momento alguno o a sus miembros en el Comité de Conciliación, les interesa exponerse con su intransigencia a la frustración definitiva del acto legislativo que acarrearía el veto parlamentario.

Cuando hablamos de un nuevo equilibrio institucional, nos referimos, en primer lugar, a que el nuevo procedimiento situaba a la Comisión, al menos nominalmente, en una posición de mayor dependencia política respecto al Parlamento que la que tenía hasta entonces, proceso que se veía reforzado con el nuevo papel del PE en el nombramiento de la Comisión y de su presidente⁸². Esta nueva situación, en palabras de Miguel Ángel Navarro Portela, permitía “comprender aún mejor la significación real del procedimiento de codecisión en el reforzamiento de la legitimidad democrática de las instituciones comunitarias, y en especial del Parlamento Europeo”⁸³.

El nuevo papel que desempeñaría el Parlamento Europeo era apreciable desde la primera fase del procedimiento, a pesar de que no variase respecto del procedimiento consultivo de fase única ni de la primera fase de la cooperación. Sin embargo, en la codecisión, el dictamen parlamentario se revalorizó, pues debía ser ahora examinado con especial cuidado por la Comisión y el Consejo, y ambas instituciones debían de colaborar para hacer suyas, en la medida de lo posible, las modificaciones que el PE propusiese en la primera lectura⁸⁴.

⁸⁰ CECCHINI, Paolo, GARRIGES WALKER, Antonio e ILLESCAS ORTIZ, Rafael, *La Unión Europea. Eficacia y Democracia*, Madrid, McGraw Hill, 1994, p. 109.

⁸¹ BRU, Carlos M^a, op. cit., p. 65. Añade este autor que “las críticas, inclusive en ámbitos parlamentarios, en el sentido de que el poder del PE es puramente negativo, que el veto produce desgaste político, etc..., son, a mi modo de ver, poco fundadas”.

⁸² Según el art. 158 TCE, los gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al PE, designaban de común acuerdo a la personalidad a la que se proponían nombrar presidente de la Comisión, y una vez designados éste y los demás miembros de la Comisión por los Estados miembros, se sometían colegiadamente al voto de aprobación del PE, antes de ser nombrados de común acuerdo por los Estados miembros. Asimismo, se hizo coincidir el mandato de la Comisión con la legislatura del Parlamento.

⁸³ NAVARRO PORTELA, Miguel Ángel, op. cit., p. 134.

⁸⁴ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos...”, op. cit., p. 170 y 171.

El aumento de poder del Parlamento a costa de la Comisión permitía hablar de un cambio desde el “triálogo institucional” al diálogo entre el Parlamento y el Consejo⁸⁵. En efecto, la codecisión ofrecía la posibilidad de una negociación directa entre el Parlamento y el Consejo⁸⁶. Ello se reflejaba en la segunda lectura, donde la Comisión debía limitarse a dictaminar las enmiendas del Parlamento (a diferencia de lo que sucedía en la cooperación, donde conservaba prácticamente intactas sus facultades negociadoras, al versar su intervención sobre un texto global en el que poder integrar la propia posición y las del Parlamento y Consejo).

La fase de segunda lectura es el punto donde el Parlamento Europeo se convertía en legislador con el Consejo, al disponer de un poder de doble veto sobre el proceso de adopción de los actos comunitarios sujetos a la codecisión. Esta doble posibilidad de veto permitía al Parlamento ejercer un doble control sobre la oportunidad y el contenido de los actos sujetos a este procedimiento. En primer lugar, el control sobre su oportunidad se podía ejercer a través del rechazo puro y simple de la posición común del Consejo, sin posibilidad de verdadera conciliación. En la práctica podía dar lugar a vetos legislativos no sólo en áreas sensibles para el Parlamento, sino también en aplicación del principio de la subsidiariedad o incluso como medio de presión sobre la Comisión, en particular, acerca de las orientaciones, contenido y ambición de sus propuestas. En segundo lugar, el control sobre su contenido se llevaba a la práctica a través de las enmiendas del Parlamento, y aunque se criticase que, en general, las facultades que derivaban de la codecisión hacia el Parlamento eran negativas, la posibilidad de introducir enmiendas implicaba un poder activo por parte del Parlamento, a través de la negociación con el Consejo en la fase que se desarrollaba en el seno del Comité de Conciliación, esencialmente⁸⁷.

Respecto de la tercera lectura, la cual sólo recibió críticas negativas, únicamente era posible salvar ante las mismas el hecho de que también en esta fase la Comisión

⁸⁵ Ricardo Alonso García no se muestra tan contundente en esta materia, pues prefiere hablar de “una tendencia a pasar” al diálogo institucional, y no a un paso definitivo, puesto que el llamado “triálogo”, con presencia de la Comisión (además del PE y del Consejo), se mantenía presente “no sólo en el origen de la codecisión, sino a lo largo de todo el procedimiento”. ALONSO GARCÍA, Ricardo, op cit., p. 129.

⁸⁶ EARNSHAW, David y JUDGE, David, “From co-operation to co-decision: the European Parliament’s path to legislative power”, en RICHARDSON, Jeremy (editor), *European Union, powers and policy making*, Londres, Routledge, 1996, p.110.

⁸⁷ En este punto coincidimos con Miguel Ángel Navarro Portela, quien añadía que el ejercicio de este poder dependería “de la actitud del propio Parlamento Europeo con relación al grado de refuerzo de su propia posición institucional” y a las diferencias que desease marcar “con relación al procedimiento de cooperación en el que va forzadamente de la mano de la Comisión”. NAVARRO PORTELA, Miguel Ángel, op. cit., p. 135.

perdía protagonismo, aunque principalmente ello tenía lugar a favor del Consejo. En efecto, tanto el dictamen negativo de la Comisión a las enmiendas parlamentarias como su propuesta inicial podían sufrir alteraciones de la mano de la mayoría cualificada del Consejo, alteraciones que, con la misma mayoría, se podían extender respecto del dictamen negativo a la fase final del procedimiento si el Consejo insistía en su terminación positiva ante el fracaso del Comité de Conciliación.

La disminución de las facultades de modificación y de retirada de su propuesta por parte de la Comisión, disminuían en proporción al avance del procedimiento, especialmente intensa en el caso de éxito del mencionado Comité de Conciliación, lo que otorgaba mayor relevancia a las facultades colegislativas del Parlamento.

La igualdad entre el Consejo y el Parlamento tenía lugar en el Comité de Conciliación, lo que para muchos suponía el mayor beneficio introducido por el TUE de Maastricht. En el seno del Comité de Conciliación el Parlamento podía negociar directamente con el Consejo, sin la tutela de la Comisión, presente en otras fases del procedimiento. El proceso de conciliación establecía las bases para que el Parlamento Europeo llevase a la práctica una participación activa y constructiva en el Derecho comunitario, de manera que la relación de fuerzas existente en el sistema de toma de decisiones rotase hacia el eje Consejo-Parlamento Europeo (el diálogo al que nos referíamos anteriormente). De este modo, la situación especial y privilegiada que, hasta entonces, detentaba la Comisión se veía en buena medida limitada⁸⁸.

Aunque a primera vista no lo pareciese, lo cierto es que con la instauración del procedimiento de codecisión también el Consejo sufrió una erosión de sus colosales facultades, puesto que el Parlamento podía impedirle a partir de ese momento hacer su voluntad al tener la posibilidad de vetar las normas que el Consejo desease adoptar⁸⁹.

Este avance tenía una naturaleza claramente simbólica. La vía que se instauró para la utilización de la codecisión, era un sistema utilizado en los sistemas parlamentarios bicamerales. El TUE no estableció un sistema bicameral, pero puso de relieve la existencia de una evolución de las relaciones interinstitucionales, que todavía

⁸⁸ En este sentido se pronunciaban, entre otros, NAVARRO BATISTA, Nicolás op. cit., pp. 177 y 262 y MANGAS MARTÍN, Araceli, "Aspectos..." op. cit., p. 178 e *Instituciones...*, op. cit. P. 299. Posteriormente, vista la codecisión en la práctica, idéntica idea expresaban BULLAIN, Iñigo, "La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de la Unión Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, 15, Bilbao, 1996, pp.45 y 52 y PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz "La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia", *Cuadernos Europeos de Deusto*, 15, Bilbao, 1996, p. 116.

⁸⁹ GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, *El sistema institucional de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 48.

hoy se sigue desarrollando, como es la práctica conjunta del poder normativo entre las dos cámaras que conforman la UE, *la cámara de los Estados y la de los Pueblos*.

Como conclusión de esta valoración de la codecisión instaurada por el Tratado de la Unión Europea, debe destacarse que tenía lugar un importante avance sobre la situación anterior, puesto que el Parlamento Europeo se situaba en una posición más acorde a las funciones que una institución con ese nombre debe realizar, siendo la principal la de legislar. El PE se convertía en colegislador con el Consejo para determinadas competencias comunitarias.

4.4. Aspectos “no tan positivos” de la codecisión

Una de las críticas realizadas por la doctrina, referidas al procedimiento decisorio en general y, por lo tanto, aplicable a la codecisión, se refería a la posición de la Comisión, en cuanto que la postura que adoptaba esta institución influía notoriamente en todo momento en la postura que había de adoptar el Parlamento Europeo⁹⁰. En la mayoría de los casos el Consejo únicamente aceptaba las enmiendas del Parlamento que hubiesen sido admitidas previamente por la Comisión. Esta situación no se correspondía necesariamente con las normas sobre mayorías establecidas por los Tratados, sino que se debía a las estrechas relaciones que entre el Consejo y la Comisión tenían lugar a lo largo del procedimiento decisorio. En buena medida, la participación efectiva del Parlamento radicaba en que la Comisión aceptase las enmiendas parlamentarias, y la postura de la Comisión, por su parte, dependía a menudo de la postura que hubiese expresado el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), de la propia postura del Consejo, o, incluso, en ocasiones, de anteriores decisiones adoptadas por el propio Consejo.

Centrándonos en la codecisión, ya hemos mencionado que algunos autores consideraban, aún reconociendo el avance que suponía el nuevo procedimiento, que no se instauraba una verdadera codecisión, no al menos una situación real de colegislación⁹¹. Sin llegar a tanto, creemos que el procedimiento de codecisión

⁹⁰ La misma idea puede ser expresada utilizando las palabras de Jan M. M. Van de Bos, “la influencia del PE en el proceso legislativo depende de la disposición de la Comisión”. VAN DEN BOS, Jan M. M., “The European Community, Decision Making, and Integration”, en BUENO DE MESQUITA, Bruce y STOKMAN, Frans N. (editores), *European Community Decision Making*, Londres, Yale University Press, 1994, 24.

⁹¹ Para algunos no existía una “genuina codecisión” porque el poder legislativo del PE no era igual al del Consejo, DINAN, Desmond, op. cit., p. 280; o bien no se trataba de una “codecisión legislativa” porque

instaurado por el TUE tenía una serie de deficiencias, las cuales, siguiendo a Sophie Vanhoonacker, se pueden agrupar en tres notas negativas⁹²: en primer lugar, el ámbito de aplicación no excesivamente amplio; en segundo lugar, el carácter negativo de los nuevos poderes del PE; y, en tercer lugar, la complejidad del procedimiento.

La primera de las críticas se refiere al hecho de que el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión era relativamente limitado⁹³. Desde nuestro punto de vista debían conjugarse aquí dos ideas para poder criticar *adecuadamente* este aspecto. Por un lado no debía olvidarse que se trataba del primer intento serio y amplio de establecer un procedimiento decisorio colegislativo, por lo que la reticencia de algunos Estados miembros a establecer un ámbito de aplicación del mismo relativamente extenso era manifiesta. Por otro lado, si el procedimiento de cooperación se había establecido, en buena medida como ensayo de lo que luego sería la codecisión, era lógico pensar que la codecisión se establecería para un mayor número de materias recogidas previamente en el seno de la cooperación (cosa que sucedería en la posterior reforma realizada por el Tratado de Amsterdam). Asimismo, se llegó a criticar la no inclusión en el seno del ámbito de aplicación de la codecisión de todas aquellas materias cuya decisión se adoptaba por mayoría cualificada en el Consejo⁹⁴. Lo que estaba claro era que el alcance del procedimiento era inferior al deseado por el Parlamento⁹⁵, el cual se había pronunciado por una aplicación generalizada del nuevo procedimiento.

el PE y el Consejo no se encontraban en un “efectivo plano de igualdad”, DASTOLI, Pier Virgilio y VILELLA, Giancarlo, *La nuova Europa*, Bolonia, Società editrice il Mulino, 1992, p. 102. Para Félix de la Fuente, “el procedimiento de codecisión supone un paso adelante en la supresión del déficit democrático, pero no satisface las exigencias del PE en cuanto a su papel democrático”, por lo que para este autor, “no se trata de una codecisión total o perfecta”, FUENTE, Félix de la, *Diccionario Jurídico de la Unión Europea*, Barcelona, PPU, 1994, p. 83. De manera similar se pronunció Jaime Abrisqueta, quien afirmaba respecto de la codecisión instaurada en Maastricht que “aumenta los poderes del Parlamento Europeo, dando así un tinte algo más democrático a la Unión Europea, aunque esta ampliación sea aún insuficiente y no se le vea todavía como un poder legislativo y de control del ejecutivo”, ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime, *La Construcción Europea. Antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea*, Editorial COLEX, 1995, p. 108. Incluso, además de negar el carácter codecisorio del procedimiento del art. 189 B TCE, algunos consideraban que ni siquiera podía ser considerado “legítimamente bilateral, sino más bien de unilateralismo moderado”, MAESO CORRAL, María y GONZÁLEZ BLANCO, Raquel, *El futuro de la Unión Europea*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1999, p. 24.

⁹² VANHOONACKER, Sophie, op. cit., p. 223.

⁹³ Así lo entiende Richard Corbett quien, por lo demás, considera que el resultado final supera las propuestas que en la recta final de la CIG se debatieron al respecto cuando Estados miembros como Reino Unido y Dinamarca expresaban su posición contraria a la inclusión del procedimiento en el Derecho Comunitario. CORBETT, Richard, op. cit., p. 208.

⁹⁴ La codecisión no se aplicaba al transporte, política social, agricultura, desarrollo, legislación medioambiental, programas de investigación, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE).

⁹⁵ CORBETT, Richard, op. cit., p. 209.

A pesar de las críticas, el procedimiento de codecisión parecía el idóneo para actos normativos comunitarios del más alto rango. Sin embargo, a pesar de las propuestas más o menos tenaces para establecer por primera vez una categoría de actos a la que se podría denominar “Ley Comunitaria”, el TUE no introdujo disposiciones en el TCE que alterasen de modo importante el sistema de fuentes del Derecho Comunitario⁹⁶.

Como ya hemos analizado, la Conferencia Intergubernamental seleccionó una serie de ámbitos muy específicos y limitados que, en palabras de Araceli Mangas Martín, constituyeron un “banco de pruebas del procedimiento de codecisión”⁹⁷. Por otra parte, vistas las materias incluidas en el ámbito de aplicación de este procedimiento, parece faltar un criterio fijo y claro respecto del fundamento de su inclusión en el seno de la codecisión, sin que los datos de mayor o menor importancia, trascendencia del acto legislativo o de mayor o menor sensibilidad nacional o de paralelismo con la forma de votar en el Consejo, etc., fueran tenidos muy en cuenta⁹⁸.

La segunda nota negativa que se derivaba del procedimiento del artículo 189 B TCE, se refería al carácter negativo de las facultades otorgadas al Parlamento. Era indiscutible que el Parlamento se veía fortalecido con este procedimiento que le permitía legislar junto con el Consejo. Sin embargo, era también indiscutible que los poderes que había recibido para llevar a cabo esa función normativa consistían principalmente en un veto; se trataba de un derecho de rechazo de las diferentes propuestas y no de un derecho positivo de aprobación⁹⁹.

En tercer lugar, la doctrina expresó una dura crítica en relación a *la naturaleza simbólica* de los poderes del Parlamento que se habían visto ampliados, afirmándose

⁹⁶ MARIÑO, Fernando F., “El Tratado de la Unión Europea. Análisis General”, en MARIÑO, Fernando F. (editor), *El Tratado de la Unión Europea. Análisis Jurídico*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995, p. 43.

⁹⁷ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos...” op. cit., p. 178.

⁹⁸ Carlos M^a Bru expuso un ejemplo clarificador en este sentido: “¿Qué razón hay para que las normas destinadas a prohibir discriminaciones por razón de nacionalidad entre ciudadanos europeos se rijan por el procedimiento de cooperación (art. 6 TCE, párrafo 2º), y las normas de análogo objetivo tendentes a armonizar las legislaciones nacionales en lo relativo a la excepción de orden público a la libre circulación de los trabajadores, profesionales y comerciantes europeos, se sujeten al procedimiento de codecisión (art. 56 TCE, párrafo 2º)?”. BRU, Carlos M^a, op.cit., pp. 66 y 67.

⁹⁹ A este respecto muestran su crítica, BARNES, Ian y BARNES, Pamela M., op. cit., p. 41; DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier y MARTÍNEZ CAPDEVILLA, Carmen, *Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios*, Madrid, McGraw Hill, 2001, p. 363; DINAN, Desmond, op. cit., p. 280; DUFF, Andrew, op. cit., p. 31; FUENTE, Félix de la, op. cit., p. 83; HARDING, Christopher y SHERLOCK, Ann, *European Community Law. Text and Materials*, Londres, Longman, 1995, p. 45; LA PÉRGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 133; MACRAE, Donald, “Institutional and Decision-Making Changes”, en O’KEEFFE, David y TWOMEY, Patrick M. (coeditores), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Chancery Law, 1994, p. 177; WEATHERILL, Stephen y BEÁUMONT, Paul, op. cit., p. 125.

que el procedimiento de codecisión reconoció o incrementó los poderes del Parlamento Europeo de forma negativa o destructiva, sin que se le transfiriese una verdadera iniciativa o capacidad legislativa¹⁰⁰. Por esta razón, a pesar de la inmediata generalización de la denominación de *codecisión* para este procedimiento normativo, se utilizaron en el seno de la doctrina otras denominaciones que ponían de relieve el carácter principalmente negativo del papel del PE en el mismo¹⁰¹.

El carácter negativo de las facultades parlamentarias en la codecisión es una de sus características más llamativas por lo dicho hasta ahora: el Parlamento lo que verdaderamente posee no es tanto un derecho de voto respecto de las iniciativas legislativas de la Comisión y del Consejo, sino un derecho de veto de las mismas cuando sus enmiendas no resultan aceptables para este último¹⁰². El derecho de veto se ejercita a través del sufragio de la cámara, el cual, en el mejor de los casos, no acarrea sino el rechazo de la iniciativa externa sometida a la consideración parlamentaria; es decir, que la codecisión no llega a permitir que el PE imponga su opinión sobre la del Consejo, aunque aquél pueda lograr que éste no se salga con la suya¹⁰³.

El último de los aspectos criticables de la codecisión hace referencia a la complejidad del procedimiento¹⁰⁴. En realidad esta deficiencia afectaba al proceso legislativo comunitario en general, puesto que ninguno de los diferentes procedimientos decisorios destacaba por su sencillez y simplicidad¹⁰⁵. Ello, unido al hecho de que el

¹⁰⁰ Como ya hemos comentado previamente, Araceli Mangas Martín, refiriéndose al proceso decisorio en general, afirma que el PE “de forma constante, ha visto reconocidos sus poderes autónomos de forma negativa o destructiva”, y expresa una serie de ejemplos como “la moción de censura, el rechazo del presupuesto, el rechazo en la cooperación, el dictamen no conforme y la posibilidad del veto en la codecisión”. MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p. 187.

¹⁰¹ Así, por ejemplo, Andrew Duff emplea el término “procedimiento de consentimiento negativo” (*negative assent procedure*), DUFF, Andrew, op. cit., p. 31; por su parte, Stephen Weatherill y Paul Beaumont se refieren al mismo como “procedimiento de conciliación y veto” (*conciliation and veto procedure*), WEATHERILL, Stephen y BEAUMONT, Paul, *EC Law. The essential guide to the legal workings of the European Community*, Londres, Penguin Books, 1995 (2ª ed.), pp. 122 y ss.

¹⁰² CECCHINI, Paolo, GARRIGES WALKER, Antonio e ILLESCAS ORTIZ, Rafael, op. cit., p. 109.

¹⁰³ Cesáreo Gutiérrez Espada reconoce, por un lado, que el Consejo había sufrido una erosión de sus facultades ante el nuevo papel del Parlamento, pero, al mismo tiempo, destaca que el Consejo no había llegado a perder ni una tilde de su poder. GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, op. cit., pp. 48 y 49.

¹⁰⁴ Entre los autores que ponen de manifiesto la excesiva complejidad del procedimiento de codecisión se encuentran CORBETT, Richard, op. cit., p. 209; FREELAND LÓPEZ LECUBE, Alejandro, op. cit., p. 133; HARDING, Christopher y SHERLOCK, Ann, op. cit., p. 45; MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos...” op. cit., p. 169; RIDEAU, Joël, op. cit., p. 537; WESTLAKE, Martin, op. cit., p. 145.

¹⁰⁵ Aunque el debate tuvo su momento álgido en las posteriores reformas de Amsterdam y Niza, ya en este momento hubo quien proponía para la simplificación del sistema normativo comunitario general, la supresión del procedimiento de cooperación y la inclusión de sus materias en la codecisión. En este sentido destaca la firmeza de Carlos M^a Bru, quien manifestaba la “necesidad política y jurídica de erradicar el procedimiento de cooperación (...) mediante su sustitución, por el de codecisión”, pues la cooperación “es un sistema residual y a medias tintas” que “está de sobra”, llegando a afirmar que “Hemos llegado a un punto de retorno, que es el de que, ¡por fin!, los Gobiernos reconozcan la

papel del PE variaba de uno a otro de dichos procedimientos, suponiendo un detrimento en la transparencia del proceso normativo comunitario, generalizaba la sensación de confusión existente entre los ciudadanos respecto del verdadero papel del Parlamento¹⁰⁶.

La falta de transparencia se acentuaba, además, con la entrada del Consejo en juego, una vez que las demás instituciones ya se habían pronunciado. La razón se fundamenta en que los gobiernos de los Estados miembros no son amigos de la publicidad del procedimiento y de las decisiones. Cuando el Consejo examina los diferentes documentos presentados durante el proceso, entre los que se encuentran los diversos dictámenes y, si las hay, las enmiendas del Parlamento, examina, discute, delibera, remite y decide en la más estricta opacidad¹⁰⁷.

Lo complejo del procedimiento queda patente en la tercera lectura del mismo, fase en contra de la cual se manifestó la doctrina mayoritariamente. Valga como ejemplo, el hecho de que cuando en el Comité de Conciliación no se lograba el acuerdo entre los representantes del PE y del Consejo sobre un texto conjunto, el acto no se adoptaba salvo que el Consejo retomara su posición común y la aprobase junto con las enmiendas del Parlamento, siempre que esta última institución no ejerciese su derecho de veto. Como pone de relieve Carlos M^a Bru, no tiene mucho sentido una marcha atrás del Parlamento (no aprobar la posición común) tras haber conseguido sus propósitos (aprobación de sus enmiendas)¹⁰⁸.

A todo ello se le unía, además, las diferentes mayorías exigidas a las diferentes instituciones en esta fase del procedimiento. En este aspecto se subrayó el carácter asimétrico del procedimiento en la medida en que dichas mayorías se encontraban siempre en función de los intereses del Consejo. A este respecto, es evidente que en el seno del Comité de Conciliación la relación de fuerzas se hallaba desequilibrado a favor del Consejo. Bastaba la mayoría simple de representantes del Parlamento para negociar un acuerdo, mientras que el Consejo siempre se pronunciaba por mayoría cualificada, salvo en los casos en los que se exigía la unanimidad. Como señala Díez-Hochleitner, los debates se inclinaban, pues, a favor de las soluciones que provenían del Consejo

colegislación. Llegados a este punto, no caben términos medios: todo o nada". BRU, Carlos M^a, op.cit., pp. 66.

¹⁰⁶ VANHOONACKER, Sophie, op. cit., p. 223.

¹⁰⁷ José Luis Rufas Quintana enlaza la falta de transparencia con el déficit democrático, en cuanto que se trataba de relegar al PE a unas tareas principalmente consultivas sin introducir un real control parlamentario. RUFAS QUINTANA, José Luis, op. cit., p. 32.

¹⁰⁸ BRU, Carlos M^a, op. cit., p. 64.

puesto que a los representantes del Parlamento Europeo les resultaba más fácil aceptarlas¹⁰⁹.

De igual modo, el Tratado establecía distintas mayorías en función del sentido del voto del PE. Así, para la aprobación de la posición común se precisaba la mayoría absoluta de los votos emitidos o, simplemente, la falta de pronunciamiento dentro del plazo. Para la aprobación de enmiendas o el rechazo se requería, sin embargo, la mayoría absoluta de los miembros efectivos. Como señala Araceli Mangas Martín, “la tercera lectura por imposición del Consejo nunca debió ser incluida pues desnaturaliza un procedimiento de codecisión desequilibrado: en esta fase el PE no tiene otra elección que el veto, a un alto precio de votos, pero sin posibilidad de dar su aprobación, incluso por una ridícula mayoría como en la primera o en la segunda lectura”¹¹⁰. Ante todas estas críticas, esta autora afirma que en estas condiciones, no cabe hablar de paridad puesto que la codecisión se encontraba falseada¹¹¹.

Todas estas críticas llevaron a algunos autores a considerar que, aún reconociendo el avance que suponía el nuevo procedimiento de codecisión respecto de la anterior situación, no se resolvía plenamente el problema del déficit comunitario, idea con la que coincidimos¹¹².

Como conclusión podemos decir que la codecisión instaurada por el TUE a través del nuevo artículo 189 B TCE aumentó la participación en el proceso legislativo del órgano elegido por los ciudadanos, pero lo hizo por medio de un procedimiento opaco, sin transparencia, por lo que no permitía un control de los electores sobre la labor de sus representantes, pues se trataba de un procedimiento complejo y con reglas

¹⁰⁹ DÍEZ-HOCHLEITMER, Javier, “La reforma institucional...”, op. cit., p. 26.

¹¹⁰ MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p. 299.

¹¹¹ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos...”, op. cit., p. 176. Esta autora pone de relieve magníficamente todos los peros que se derivan de la tercera lectura, las asimetrías entre el PE y el Consejo derivadas de las diferencias en las votaciones exigidas, así como la posición de privilegio de la Comisión en dicho escrito, pp. 173-177.

¹¹² Así, para Félix de la Fuente, a pesar de que “supone un paso adelante en la superación del déficit democrático (...) la codecisión no llena el déficit democrático”, FUENTE, Félix de la, op. cit., p. 83. Por su parte, en relación a esta cuestión, Olivier Costa realizó una interesante aportación que no compartimos plenamente. Este autor enmarca la introducción del procedimiento de codecisión en el Derecho Comunitario como respuesta a las pretensiones del Parlamento Europeo, para el que la reducción del déficit democrático debía hacerse a través de un aumento de su poder legislativo, por medio de un mecanismo de codecisión con el Consejo y la mejora de la transparencia del proceso legislativo. Costa entiende que esta reforma supone continuar con una política de “pequeños pasos” que viene operándose desde los inicios de las Comunidades Europeas, que si bien ha conllevado continuos avances en el aumento de los poderes del Parlamento, constituyen una estrategia que perpetúa el déficit democrático. COSTA, Olivier, “Le parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique”, en DUPRAT, Gérard, *L'Union européenne. Droit, politique, démocratie*, París, Presses Universitaires de France, 1996, p. 164 y ss.

especiales de difícil comprensión¹¹³. A pesar del relevante avance, no se logró un equilibrio perfecto o, si se quiere, una igualdad plena entre el Parlamento Europeo y el Consejo¹¹⁴.

¹¹³ NOËL, Emile, op. cit., p. 18.

¹¹⁴ De esta opinión son BLUMAN, Claude, op. cit., p. 62 y MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos...”, op. cit., p. 169.

V. El funcionamiento de la codecisión (1993-1999)

1. Introducción
2. El impacto del procedimiento de codecisión
 - 2.1. Un nuevo papel para el Parlamento Europeo
 - 2.2. El fundamento del nuevo papel del PE
3. Valoración crítica del sistema codecisorio de Maastricht una vez puesto en práctica
 - 3.1. Complejidad del procedimiento
 - 3.2. Ámbito de aplicación
 - 3.3. Cuestiones relativas al desarrollo del procedimiento

1. INTRODUCCIÓN

Cuando el procedimiento de codecisión se puso en marcha, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en noviembre de 1993, podía pensarse que el comportamiento del Consejo de Ministros en la labor normativa no variaría en lo fundamental. Habiendo mantenido el monopolio del poder legislativo durante cuarenta años, no hubiese sido de extrañar que el Consejo tratase de mantener su posición o, al menos, de no ceder más de lo que había hecho con el procedimiento de cooperación instaurado en 1986 por el Acta Única Europea. El nuevo procedimiento de codecisión recogido en el Tratado de Maastricht establecía la posibilidad de permitir lograr ese objetivo, puesto que el Consejo podía, tras establecer su posición común, desafiar al Parlamento Europeo a que lograra reunir la mayoría absoluta para rechazarla, lo que parecía, en un principio, bastante difícil. Semejante estrategia permitiría al Consejo evitar derrochar energías en una hipotética fase de conciliación, dado que el PE preferiría lograr la adopción de determinadas disposiciones frente a la posible dificultad de lograrlo con relación a otras.

Los resultados del procedimiento durante los cinco años de vigencia del Tratado de Maastricht contradijeron esa hipotética visión. Sólo en una ocasión (en 1994, con ocasión de la regulación del ámbito de la telefonía¹) el Consejo reintrodujo su posición común tras una fallida fase de conciliación y “desafió” al Parlamento a lograr la mayoría absoluta para que la rechazase. La capacidad del PE de conseguir tal mayoría en la sesión correspondiente, en julio de 1994, constituyó un significativo aviso en el sentido de que los eurodiputados podrían bloquear el proceso legislativo, obligando al Consejo a buscar el acuerdo en una nueva conciliación. Para Michael Shackleton se trataba de un signo de que el procedimiento de codecisión funcionaba realmente².

Durante los siguientes cuatro años y medio el procedimiento de codecisión sólo fracasó en dos ocasiones. El primer caso fue el relativo a la directiva sobre patentes de invenciones biotecnológicas de 1995³, cuando el Parlamento Europeo se negó a ratificar los resultados de las negociaciones llevadas a cabo en la fase de conciliación. El segundo, fue la directiva sobre el Comité de Seguridad de 1998⁴, cuando el Consejo

¹ COD 0437/94.

² SHACKLETON, Michael, “The Politics of Codecision”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 2, 2000, p. 327.

³ COD 0159/94.

⁴ COD 95/0188.

decidió no confirmar su posición común (anticipándose a las previsiones del Tratado de Amsterdam) por lo que no se adoptó el acto propuesto.

Sin embargo, el impacto logrado por el PE en el proceso normativo a través de la codecisión no es únicamente una cuestión de procedimientos completados de manera positiva. Tanto en un aspecto cuantitativo como cualitativo, existe una clara evidencia de que el Parlamento logró establecer una significativa diferencia en la forma de la legislación comunitaria conocida hasta entonces, una diferencia que iba más allá de lo que podía haber conseguido con los procedimientos de consulta y de cooperación. Puede afirmarse que la codecisión había creado una nueva dinámica dentro del ámbito normativo de la Unión Europea.

2. EL IMPACTO DEL PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN

2.1. Un nuevo papel para el Parlamento Europeo

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en 165 ocasiones el procedimiento de codecisión fue utilizado para la adopción de normas⁵:

- En 99 casos, el 60 %, se llegó a un acuerdo sin necesidad de convocar al Comité de Conciliación. De entre los mismos, en 63 casos el PE aceptó la posición común sin presentar enmiendas y en los otros 36 el Consejo aceptó todas las enmiendas.
- En 66 casos, el 40 %, fue necesaria la reunión del Comité de Conciliación. En 63 de los mismos –exceptuando los tres casos mencionados más arriba–, la conciliación se completó satisfactoriamente, es decir, con un acuerdo entre el PE y el Consejo.

Nos detendremos aquí para tomar en consideración las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo y discutidas en los casos en que la fase de conciliación finalizó con acuerdo. Según se concluye de la lista que a continuación presentaremos, el Parlamento obtuvo un extraordinario éxito no tanto tratando de persuadir al Consejo para que aceptase, en todo o en parte, las enmiendas votadas en segunda lectura, sino

⁵ Los datos que manejamos en este epígrafe han sido obtenidos, siempre que no se diga otra cosa, del *Activity Report 1 November 1993-30 April 1999* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 230.998), presentado por los tres vicepresidentes del Parlamento, responsables de la presidencia del Comité de Conciliación, Nicole Fontaine, Renzo Imbeni y Josep Verdí I Aldea. El documento puede ser consultado en la dirección de Internet del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.eu.int>), bajo la rúbrica “Comité de Conciliación”. Al final del estudio, en el Anexo II, recogemos todos los actos adoptados por medio del procedimiento de codecisión regulado por el art. 189 B TCE (bajo vigencia del Tratado de Maastricht), detallando la fase del procedimiento en que cada uno fue aprobado.

más bien desarrollando junto con el propio Consejo estrategias dirigidas a encontrar resultados aceptables por ambas instituciones, los cuales normalmente no se recogían mencionados como posibles objetivos en las posturas iniciales de cada una de ellas.

El número total de enmiendas adoptadas por el Parlamento Europeo en la segunda lectura durante la vigencia del procedimiento de codecisión regulado por el antiguo artículo 189 B TCE ascendió a 913, de las cuales:

- 244 fueron enmiendas aceptadas sin modificación alguna,
- 328 fueron enmiendas aceptadas en forma de acuerdo,
- 59 fueron enmiendas aceptadas en forma de acuerdo con un compromiso de cara al futuro,
- 45 fueron enmiendas aceptadas en forma de acuerdo junto con una declaración,
- 35 fueron enmiendas que habían sido abarcadas por algún aspecto de la posición común,
- 202 fueron enmiendas no aceptadas, incluyendo las que fueron sustituidas por una declaración.

Estos datos pueden ser interpretados de varias maneras. Así, tomando como un sólo grupo las cuatro primeras categorías, puede afirmarse que el 74 % de las enmiendas del Parlamento Europeo fueron aceptadas tal cual o con la forma de un compromiso más o menos favorable a la posición del Parlamento. En cambio, si se restringe el análisis exclusivamente a la primera categoría, hay que decir que sólo el 27 % de las enmiendas parlamentarias fueron aceptadas tal como fueron redactadas por el PE, lo cual resulta sorprendente⁶. En todo caso, en este análisis deben tenerse en cuenta estas dos cuestiones: por un lado, que desde la introducción de la cooperación, el PE se impuso como costumbre no introducir en la segunda lectura enmiendas relativas a aspectos no aprobados en primera lectura, lo que luego aplicó en la codecisión; y, por otro lado, en ocasiones, el Consejo, al determinar su posición común, ha llegado a tomar en consideración algunas de las opiniones del Parlamento expresadas en primera lectura, lo que conllevaba, a su vez, que el Parlamento no presentase finalmente alguna de las enmiendas que, en un principio, consideraba presentar.

Los porcentajes a los que hemos hecho referencia también pueden ser estudiados desde una perspectiva comparativa. De este modo, tomando en consideración los resultados prácticos del procedimiento de cooperación, se observa que en los cinco años

⁶ Aunque, en este segundo caso, no debe olvidarse que también un 47 % de enmiendas fueron aceptadas, si bien con alguna forma de acuerdo o compromiso.

de su vigencia hasta la introducción de la codecisión, el 24 % de las enmiendas parlamentarias presentadas en segunda lectura fueron aceptadas por el Consejo⁷. Desde entonces, y en el ámbito de la codecisión, el Parlamento logró no sólo persuadir al Consejo para que aceptase un mayor porcentaje de enmiendas –27 % frente al 24 %–, si no que además lo hizo sin la misma ayuda de la Comisión. En efecto, en el procedimiento de cooperación el Consejo necesita la unanimidad para el caso de que quiera rechazar las enmiendas del PE que tienen el apoyo de la Comisión, regla que no se aplica en la fase de conciliación del procedimiento de codecisión, dado que el Consejo y el Parlamento son libres de acordar la aceptación de las enmiendas que consideren oportunas, con independencia de la postura que ante ellas haya adoptado la Comisión. Como se puede apreciar, el diferente *status* que la Comisión ostenta en el procedimiento de codecisión no llevó a ningún debilitamiento del papel del Parlamento Europeo respecto de las enmiendas a adoptar.

En los inicios de la puesta en marcha del procedimiento de codecisión, el Consejo parecía tentado de modificar lo menos posible su comportamiento. Podía dividir las enmiendas parlamentarias en dos grupos: las que podrían aceptarse y las que rechazaría. El Parlamento era animado a aceptar la oferta de enmiendas aprobables por el Consejo, algo a lo que lógicamente se negaba, lo que provocaba un período de conflicto considerable⁸. Con el tiempo, estas actitudes cambiaron y fue predominando una mayor buena voluntad por ambas partes, con el fin de avanzar por una tercera vía que no se correspondía con las posturas iniciales de cada una de ellas, consistente en que el Parlamento fue desarrollando una mayor capacidad para negociar acuerdos y el Consejo se avino a reconocer y valorar este nuevo papel del PE.

Este cambio se reflejó en el hecho de que el porcentaje de enmiendas parlamentarias aceptadas sin cambios se redujo y, en cambio, aumentó el porcentaje y la importancia de los acuerdos adoptados en base a las enmiendas del Parlamento. De este modo, en 1994 las enmiendas aceptadas tal cual constituían el 44 % del total, porcentaje que disminuyó al 14 % en 1998 y al 8 % en 1999. Sin embargo, los acuerdos adoptados sobre la base de enmiendas del Parlamento (o, si se quiere, enmiendas aceptadas con forma de acuerdo o compromiso), cuyo porcentaje medio entre los años 1994 y 1999 fue del 36 %, alcanzaron el 57 % en 1998 y el 59 % en 1999. Al mismo tiempo, el

⁷ CORBETT, R., JACOBS, F. y SHACKLETON, M., *The European Parliament*, Londres, Cartermill, 1995 (3ª ed.), p. 199.

⁸ El Parlamento rechazaba la oferta que para Michael Shackleton era, desde la perspectiva del Consejo, “una división razonable del pastel”. SHACKLETON, Michael, op. cit., p. 329.

porcentaje de enmiendas no aceptadas por el Consejo permaneció constantemente por debajo del 25 %⁹.

Los datos también sugieren que esta nueva estrategia fue desarrollada con el objetivo de aumentar las probabilidades de obtener un resultado satisfactorio a lo largo del procedimiento. En primer lugar, con el paso del tiempo, el Parlamento fue adquiriendo un mayor cuidado con el fin de evitar repetir enmiendas, no presentándolas en segunda lectura respecto de aspectos que ya habían sido incorporados en la posición común (de 35 enmiendas de este tipo en 1994, se pasó a 4 tomando conjuntamente los años 1998 y 1999). En segundo lugar, tanto el Consejo como el PE aceptaron esta vía para determinadas cuestiones, haciendo depender el acuerdo a la inclusión de una declaración escrita, la cual no es parte integrante del texto legislativo pero que se publica junto al mismo en el Diario Oficial. En un principio, el Parlamento se opuso enérgicamente a este tipo de declaraciones –y todavía hoy, en ocasiones, se opone a ellas– pero en la práctica se convirtieron en unos instrumentos útiles y, a veces, esenciales, pues ofrecen a las instituciones la oportunidad de presentar una interpretación conjunta del texto legislativo o, incluso, permiten a la Comisión o al Consejo establecer un compromiso de cara al futuro, especialmente cuando el Parlamento no está totalmente de acuerdo con la legislación adoptada¹⁰.

Llegados a este punto, debemos advertir que los datos (números, porcentajes, etc.), por sí solos, no ofrecen una adecuada visión del impacto del Parlamento Europeo en el proceso normativo. No se puede tomar en consideración el porcentaje de enmiendas aceptadas por el Consejo, sin más, para obtener la valoración de la influencia del Parlamento, puesto que puede suceder que las enmiendas aceptadas sean de una importancia marginal. Del mismo modo, puede suceder que la aceptación por el Consejo de una sola enmienda parlamentaria tenga un fuerte impacto en la dirección de la legislación comunitaria, precisamente por su especial relevancia.

En esta materia, la diferencia entre la situación anterior al Tratado de la Unión Europea de Maastricht y la posterior, radica en que el procedimiento de codecisión permitió al Parlamento extender su influencia de manera notable en el contenido de la

⁹ Exceptuando el ejercicio de 1996, año en que las enmiendas parlamentarias no aceptadas constituyeron el 42 % del total, una cifra realmente elevada.

¹⁰ Este instrumento constituido por las declaraciones obtuvo, asimismo, un notable éxito a la hora de incitar a la Comisión a que indicase su buena voluntad para emitir una consideración seria sobre las iniciativas legislativas en un momento posterior.

legislación comunitaria. El cambio puede ser identificado estudiando el momento previo a la conciliación y la fase de conciliación en sí misma.

a) La perspectiva de la conciliación

La perspectiva de esta fase final de las negociaciones del procedimiento de codecisión ha alterado el comportamiento de las dos instituciones implicadas (Consejo y Parlamento). Concretamente, ambas partes constataron que la conciliación no debía ser vista como el mecanismo exclusivo y automático para resolver los conflictos de opinión. En este sentido, algunas materias de especial transcendencia no fueron sometidas a la fase de conciliación y, a pesar de ello, el Parlamento fue capaz de ejercer su influencia en la normativa adoptada finalmente.

Así sucedió en dos casos acaecidos en la primera mitad de 1998, cuando el Parlamento aceptó la posición común presentada por el Consejo sin presentar enmienda alguna: la directiva sobre la prohibición de la publicidad del tabaco¹¹ y la directiva sobre patentes de invenciones biotecnológicas¹².

En el primer caso, la postura mayoritaria que emergió en el Parlamento tras grandes debates era que las excepciones acordadas por el Consejo a la prohibición de la publicidad del tabaco, especialmente las relativas a los eventos deportivos como la Fórmula Uno, eran inaceptables, pero en general ello no justificaba la presentación de enmiendas. Se consideró más prudente evitar la conciliación, dada la fragilidad de la postura de los Estados que habían acordado la posición común en el seno del Consejo¹³. Todos los esfuerzos para presentar enmiendas en la segunda lectura, especialmente mediante la propuesta de ampliar el fundamento jurídico para incluir el artículo 152 TCE (antiguo art. 129 TCE) referido a la salud pública (que, además, requería la unanimidad del Consejo) y puesto en relación con el artículo 95 TCE (antiguo art. 100 A TCE) sobre el mercado común, fueron frustrados. La acción del Parlamento sirvió para proteger y mantener la posición común, la cual sólo habría sido debilitada en una hipotética fase de conciliación. El resultado final fue que la prohibición de la publicidad del tabaco, algo que el PE venía proponiendo desde 1990, entró en vigor, aunque dicha

¹¹ COD 00/0194, firmado el 6/7/1998. DOCE L 213, de 30/7/1998.

¹² COD 95/0350, firmado el 6/7/1998. DOCE L 213, de 30/7/1998.

¹³ Además, el país responsable de la conciliación en la segunda mitad de 1998, época en que tendría lugar la fase correspondiente a este caso, era Austria, que, junto con Alemania, había votado en contra de la posición común.

regulación estuvo poco tiempo en vigor puesto que el Tribunal de Justicia anuló la directiva en cuestión dos años más tarde¹⁴.

El segundo caso, relativo a las invenciones biotecnológicas, se refiere a una directiva con una historia especial¹⁵. Ya nos hemos referido a esta materia al comienzo del presente capítulo, cuando hemos mencionado que en 1995 un proyecto de directiva reguladora de esta misma materia, que había sido objeto de un acuerdo entre las delegaciones del Parlamento y del Consejo en el seno del Comité de Conciliación, fue rechazado por el Parlamento, constituyendo el único caso de rechazo parlamentario del texto conjunto aprobado en la fase de conciliación. Cuando una versión revisada de la misma directiva se presentó a debate, había un amplio deseo de evitar el mismo resultado. El eurodiputado encargado de la ponencia, Willi Rothley, mantuvo contactos con el Consejo con anterioridad a la primera lectura del Parlamento, con el fin de que algunos puntos de vista del PE fueran tenidos en cuenta por el Consejo. Esta estrategia consiguió que el Consejo incluyese en su posición común muchas de las opiniones del Parlamento, por lo que no fueron presentadas enmiendas parlamentarias en la segunda lectura.

En estos dos casos, la relevancia de la materia permitió que el desarrollo del procedimiento de codecisión se acortara en el tiempo, en lugar de alargarse.

b) La fase de conciliación

En el seno de la fase de conciliación el proceso de cambio de comportamiento del PE y del Consejo se desarrolló aún más, puesto que ambas instituciones pasaron a realizar concesiones, pero a un precio que solamente estaban dispuestas a pagar en cada negociación concreta. Esta situación otorgaba al Parlamento la oportunidad de presionar a favor de su punto de vista de un modo mucho más intenso de lo que nunca había podido hacer en los procedimientos de consulta y de cooperación. La realidad ha demostrado que a través de la conciliación se han establecido cambios en la posición común por los que se ha introducido una diferencia sustancial en el contenido de la legislación. Para observar de un modo más adecuado esta nueva situación, estudiaremos

¹⁴ Sentencia de 5 de octubre de 2000 (as. C-376/98).

¹⁵ Todos los detalles pueden ser consultados en EARNSHAW, D. y WOOD, J., "The European Parliament and Biotechnology Patenting: Harbinger of the Future?", en *Journal of Commercial Biotechnology*, Vol. 5, nº 4, 1999.

dos casos, también de 1998: la directiva sobre la calidad de los combustibles¹⁶ y la decisión relativa al V Programa Marco sobre investigación y desarrollo tecnológico¹⁷.

La primera de ellas estableció las medidas que debían adoptarse contra la contaminación del aire por las emisiones de los automóviles y los vehículos comerciales ligeros, así como las relativas a la calidad de los combustibles (gasolina y diesel) vendidos en la Unión Europea. El Parlamento presentó más de cien enmiendas en la segunda lectura, lo que complicó las negociaciones, aunque también proporcionó el material para debatir entre las dos partes.

El Parlamento se tuvo que enfrentar a la Presidencia británica, la cual tenía un gran interés, por razones de índole nacional, en encontrar una solución. El representante del Primer Ministro se había comprometido en la cumbre de Kioto de finales de 1997 a que la Unión Europea reduciría sus emisiones de CO₂. Su intención era que el acuerdo se extendiese a la directiva que se estaba preparando, como un modo de mostrar al resto de países que la UE estaba respetando el acuerdo de Kioto. La presidencia británica dejó clara su postura de llegar a un acuerdo con el Parlamento Europeo. Esta institución afirmó que el elemento central del acuerdo sería la aceptación por parte del propio Parlamento de los valores límites fijados en la posición común, siempre que dichos estándares fuesen obligatorios para el año 2005 y no opcionales como se proponía en la posición común. El acuerdo final al que se llegó a finales de junio de 1998 era fiel reflejo de la propuesta del PE.

Lo importante en este caso es que el proceso de negociación llevó a un resultado diferente del punto de vista inicial de cada una de las dos partes, y supuso una relativa victoria para el Parlamento, puesto que consiguió que la Unión Europea asumiese unos elevados estándares que tendrían un marcado efecto entre el público en general, así como en la industria automovilística y de combustibles.

El segundo ejemplo de los cambios que puede realizar el Parlamento Europeo por medio del procedimiento de codecisión nos lo ofrece el proceso de adopción de la decisión relativa al V Programa Marco sobre investigación y desarrollo tecnológico, que se desarrolló hacia el final de la Presidencia austríaca, en diciembre de 1998. Se trataba de un caso poco prometedor para la influencia del Parlamento, puesto que se trataba de un supuesto en que el acuerdo en el seno del Consejo requería unanimidad¹⁸.

¹⁶ COD 96/0163, firmado el 13/10/1998. DOCE L 350, de 28/12/1998.

¹⁷ COD 97/0119, firmado el 22/12/1998. DOCE L 26, de 1/2/1999.

¹⁸ Por lo tanto, la Presidencia austríaca no tenía la opción de trabajar con la mayoría cualificada en busca del acuerdo, algo que resultó particularmente importante en este caso, ya que el gobierno español había

El Parlamento insistió en que el nivel que tenía la investigación en la UE no podría ser mantenido bajo las especificaciones recogidas en la posición común. De este modo, el PE propuso en segunda lectura aumentar el presupuesto para el V Programa Marco de 14.000 millones de ecus a 16.300 millones, por lo que se inició una negociación con el Consejo respecto al incremento de 2.000 millones de ecus con relación a la propuesta inicial. El proceso de negociaciones en la fase de conciliación permitió a las dos partes llegar a un acuerdo satisfactorio: no se aumentaría la cantidad presupuestada en el margen exigido por el Parlamento, pero éste quedaría involucrado por medio del procedimiento de codecisión en cualquier revisión de la cantidad acordada que pudiese surgir de las negociaciones de la “Agenda 2000”. Es necesario destacar que el acuerdo final fue de dotar al programa con 15.000 millones de ecus, lo que debe de considerarse un brillante éxito, pues se aumentó la cantidad presentada inicialmente por el Consejo¹⁹, que no hubiese sido posible por otro mecanismo que no fuese la codecisión.

2.2. El fundamento del nuevo papel del PE

Mediante los ejemplos mencionados, se puede observar que el Parlamento Europeo, con la puesta en marcha del procedimiento de codecisión, pasó a ejercer un nuevo grado de influencia en el proceso legislativo comunitario no conocido hasta entonces. Nos toca ahora mostrar la razón de dicho cambio.

Indudablemente, la causa última es la propia codecisión, un procedimiento normativo que posibilitaba una participación real del Parlamento en la actividad legislativa. Ahora, bien los factores fundamentales que posibilitaron el cambio pueden resumirse en estos dos: por un lado, la capacidad de las dos instituciones implicadas (Consejo y Parlamento) de adaptarse al nuevo procedimiento y a sus diferentes fases de desarrollo (en especial, a la conciliación) para posibilitar el acuerdo; y, por otro lado, la naturaleza de las materias sometidas al procedimiento.

insistido en incluir en la posición común lo que se había dado en llamar la “cláusula de la guillotina”, según la cual cualquier partida presupuestaria acordada para el nuevo programa debía quedar sujeta a revisión en función del resultado de las negociaciones sobre la “Agenda 2000”. Además, otras delegaciones, especialmente las de Países Bajos y Reino Unido, eran muy reacias a admitir cualquier incremento en las cantidades aprobadas en la posición común para el programa en cuestión.

¹⁹ Si bien es cierto que supuso un cierto grado de insatisfacción en el seno del PE ya que no se logró la cantidad propuesta desde ésta institución.

a) Mayores posibilidades de acuerdo

El Tratado de la Unión Europea de Maastricht había introducido el procedimiento de codecisión, un nuevo instrumento del que se tenía que obtener el máximo beneficio posible en la práctica. Las instituciones que en el mismo quedaban principalmente involucradas, Consejo y Parlamento, debían de adaptarse e innovar para que las negociaciones que debían llevar a cabo a lo largo del procedimiento tuviesen alguna posibilidad de lograr resultados positivos. Las prácticas y contactos informales que permitía el nuevo procedimiento entre las instituciones –incluyendo también a la Comisión– fueron creando un “circulo vicioso” por el que la cooperación y la confianza mutua se fue reforzando.

La importancia de estos contactos informales ha sido reconocida por la doctrina²⁰, que ha dado en llamar a los mismos “triálogos”, “reuniones trilaterales” o, más acertadamente, “diálogo a tres bandas”. Estos contactos eran una respuesta al hueco que había dejado el Tratado entre la segunda lectura del Consejo y la convocatoria del Comité de Conciliación. El antiguo artículo 189 B TCE (y, en este sentido, el actual art. 251 sigue igual) no decía qué debía suceder después de que el Consejo hubiese dado su opinión sobre las enmiendas del Parlamento presentadas en segunda lectura y antes de que las delegaciones de las dos instituciones se reunieran en el Comité de Conciliación.

Durante el primer año y medio desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, los contactos interinstitucionales fueron ocasionales. En esta época, no existía un diálogo estructurado entre el Consejo y el Parlamento previo a la conciliación. Ello suponía que todas las negociaciones para llegar a un texto conjunto se debían concentrar en la reunión de las delegaciones en el Comité de Conciliación, algo que no parecía del todo adecuado y eficaz²¹. Sin embargo, como ponía de relieve Martin Westlake, desde el Parlamento no se aceptaba esta situación por lo que los propios eurodiputados presionaban para que se buscara algún tipo de fórmula que permitiera la consecución de compromisos que facilitasen el acuerdo con el Consejo²².

²⁰ En este sentido, destacamos el siguiente escrito: GARMAN, J. y HILDITCH, L., “Behind the Scenes: An Examination of the Importance of the Informal Processes at Work in Conciliation”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 5, nº 2, 1998.

²¹ En ocasiones, sucedía que la reunión de conciliación suponía negociar en una sala con más de cien personas presentes, lo que, por lógica, dificultaba el logro del acuerdo.

²² WESTLAKE, Martin, *A modern guide to the european parliament*, Londres, Pinter Publishers, 1994, p. 150.

A mediados de 1995 se concluyó que era necesario organizar una serie de pequeñas reuniones previas, cuyo fin sería preparar los temas a tratar, facilitando las posibilidades de acuerdo en la reunión del Comité de Conciliación. Las instituciones acordaron la regla general de que estas reuniones tuviesen lugar con anterioridad a las reuniones de dicho Comité y se constituirían con un reducido número de participantes, para favorecer la agilidad y eficacia de las mismas²³. Desde un principio, la doctrina destacó los aspectos positivos de la regularización de estos contactos interinstitucionales, que aumentaban las posibilidades de éxito de la conciliación propiamente dicha, como la experiencia comenzó a revelar de inmediato²⁴.

Lo exitoso de este triálogo interinstitucional se debía al respeto de unas reglas no escritas que hacían imposible de imaginar el procedimiento de codecisión y, especialmente, la fase de conciliación sin el mismo. Dichas reglas, someramente expuestas, serían las siguientes²⁵: en primer lugar, la reunión del Comité de Conciliación debe ir precedida de, al menos, un diálogo interinstitucional; en segundo lugar, existe un acuerdo sobre cómo deben ser organizados dichos contactos; en tercer lugar, existe una confianza mutua de buena fe y deseo de alcanzar el acuerdo; y, en cuarto lugar, estas reuniones acentúan la especial relación creada entre el Consejo y el Parlamento, de la que queda excluida la Comisión²⁶.

Estos contactos informales afectaron al modo en que cada una de las dos partes observaba a la otra, de modo que generaron un clima de confianza que posibilitó la existencia de actitudes o puntos de vista comunes como vías de resolución de las diferencias, lo que, a su vez, facilitaba el posterior acuerdo en el seno del Comité de Conciliación.

²³ El Parlamento está representado por el presidente de la comisión parlamentaria correspondiente y por el ponente encargado de la materia sometida a debate; el Consejo, por un delegado del COREPER (en ocasiones por un propio miembro de este organismo); y la Comisión por el Director General o un Director responsable del área correspondiente. Aunque cada institución envía cierto número de funcionarios, las reuniones nunca exceden de 25 participantes.

²⁴ EARNSHAW, David y JUDGE, David, "Early Days: The European Parliament, Codecision and the European Union Legislative Process Post-Maastricht", en *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 4, 1995, p. 641.

²⁵ Para un análisis más profundo de las mismas, vid. SHACKLETON, Michael, op. cit., pp. 334-336.

²⁶ En la práctica se trataba, no tanto de un triálogo, sino más bien de un diálogo entre el Consejo y el Parlamento. Como destacan David EARNSHAW y David JUDGE, la conciliación es esencialmente un proceso de negociación bipartito que coloca a la Comisión en una posición considerablemente más ambigua que en los procedimientos de consulta o cooperación. EARNSHAW, David y JUDGE, David, "From co-operation to co-decision: the European Parliament's path to legislative power", en RICHARDSON, Jeremy (editor), *European Union, powers and policy making*, Londres, Routledge, 1996, p. 124.

En este sentido, la asunción de esta nueva situación en las relaciones Consejo-Parlamento por parte de las delegaciones de las dos instituciones, ayuda a entender, al menos de modo general, la razón por la que el Parlamento Europeo consiguió extender su capacidad de influencia en el ámbito normativo comunitario a través de la codecisión.

b) Las materias sometidas al procedimiento

Además de lo dicho hasta ahora, es necesario también profundizar en los casos individuales y en las materias concretas reguladas por medio de la codecisión, con el fin de obtener una explicación más amplia de las razones que han llevado a que el Parlamento Europeo ejerza un alto grado de influencia en el proceso legislativo comunitario. En este sentido, se podría argumentar que los resultados dependen esencialmente de la capacidad y de las cualidades de los negociadores de cada una de las partes. Es cierto que los factores humanos son una parte de todo el entramado instaurado para lograr el acuerdo, pero también lo es el hecho de que los negociadores tienen una serie de límites establecidos por la manera en que cada una de las dos partes concibe sus intereses. Y esos intereses varían en función de la materia a tratar, lo que nos conduce a la conclusión de que algunas cuestiones constituirán una vía más accesible para el acuerdo que otras. Por lo tanto, el Parlamento Europeo puede ejercer su influencia con mayor o menor grado en función de las materias sobre las que se legisle, puesto que algunas lo posibilitarán más que otras.

Si atendemos a la práctica, lo primero que llama la atención es que los actos adoptados por medio del procedimiento de codecisión no son de los que “hacen historia”²⁷. Se trata más bien de decisiones que carecen de publicidad, que no resultan muy visibles para el gran público, pero que generan relevantes efectos sobre la sociedad europea. En el 80 % de los casos, los actos adoptados tomaron la forma de directivas, sólo el 5 % fueron reglamentos y el 15 % restante decisiones (programas de acción)²⁸. Como se puede apreciar, los actos adoptados por codecisión requerían generalmente la transposición por medio de una norma nacional, de ahí que sus efectos no eran sentidos inmediatamente. Asimismo, siguiendo de nuevo a Michael Shackleton, se pueden

²⁷ PETERSON, J. y BOMBERG, E., *Decision-making in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999, p. 15.

²⁸ Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, *(Co-)Governing after Maastricht: The European Parliament's institutional performance 1994-1998* (Documento de Trabajo), Bruselas, 1999, p. 12.

establecer dos grandes categorías entre las decisiones adoptadas por codecisión, en función de si eran de distribución o de regulación²⁹: las primeras eran programas a través de los cuales se destinaban recursos públicos para el logro por parte de individuos o grupos privados de determinados objetivos; las segundas establecían reglas por las que se buscaba actuar contra actividades consideradas dañinas (por ejemplo, el consumo de tabaco) o promover otras que se consideraban beneficiosas (como establecer garantías para los consumidores).

Se ha sugerido que para poder valorar adecuadamente el nivel de influencia del Parlamento en la actividad legislativa debe considerarse la política que se esté desarrollando con la materia que se esté regulando³⁰, teniendo en cuenta, además, si esa política es de regulación o de distribución. Los diferentes tipos de decisiones a adoptar han generado diferentes tipos de procedimientos a llevar cabo, algunos de los cuales han hecho más fácil al Parlamento introducir sus puntos de vista y otros no tanto.

De este modo, es posible identificar las condiciones específicas de las políticas de distribución y de regulación que son importantes para determinar si el Parlamento puede influir en las negociaciones. Para el primer caso, la variable a tener en cuenta es el nivel de legitimidad que los miembros del Consejo convienen para la acción de la UE: cuanto menor sea dicho nivel, menos posibilidades de influencia para el Parlamento; en el segundo caso, la variable es el nivel de gastos que suponga la posición del Parlamento: cuanto menos se incrementen, más fácilmente podrá el PE influir sobre el resultado. Para Michael Shackleton esta cuestión tiene mayor relevancia que el hecho de que el Consejo se pronuncie en el caso concreto por mayoría cualificada o por unanimidad³¹, puesto que cuanto menos legitimación tiene una acción de la Unión a los ojos del Consejo (incluso, a los ojos de una minoría de Estados miembros en el seno del Consejo), menos serán las posibilidades para el Parlamento de lograr sacar adelante su postura; y, del mismo modo, cuanto mayores sean los gastos, menores serán las posibilidades de recurrir a la mayoría cualificada en el Consejo y satisfacer al Parlamento.

²⁹ SHACKLETON, Michael, op. cit., pp. 337 y ss.

³⁰ JUDGE, David, EARNSHAW, David y COWAN, Norman, "Ripples or Waves: The European Parliament in the European Community Policy Process", en *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n° 1, 1994, p. 29.

³¹ SHACKLETON, Michael, op. cit., p. 338.

Con relación a las políticas de distribución, nos sirve como ejemplo el programa para el Servicio Voluntario Europeo³², aprobado en 1998, por el que se pretendía facilitar a los jóvenes europeos experiencias laborales y profesionales en otro país europeo diferente del suyo. La parte más visible de las negociaciones entre el PE y el Consejo fue la relativa al volumen de recursos económicos que se destinaban al programa. El Consejo, en su posición común, proponía un desembolso de 35 millones de ecus, mientras que el PE elevaba su propuesta hasta los 80 millones, teniendo finalmente que aceptar un presupuesto para el programa de 47'5 millones de ecus.

Sin embargo, esta discusión encubrió el más importante debate sobre lo provechoso que un programa así sería y qué alcance tendría. El Parlamento argumentó que con el programa en cuestión los jóvenes europeos podrían obtener un trabajo como sustituto de la prestación social sustitutoria del servicio militar en aquéllos Estados en los que existía. La Presidencia Británica no se oponía frontalmente a la idea del PE, pero consideraba que los Estados en que existía el servicio militar no estaban preparados para realizar los arreglos internos necesarios para determinar las obligaciones de los ciudadanos a los que se les aplicaría el programa. Podría ser un mecanismo adecuado para ayudar a los jóvenes europeos a desarrollar una interesante experiencia pero su alcance debía ser claramente delimitado de modo que las prerrogativas nacionales no se viesan afectadas. En el fondo de la cuestión, se debatía sobre el significado del principio de subsidiariedad y sobre la extensión de la legitimidad de las acciones comunitarias, por lo que, por mucho que presentase la propuesta con diferentes redacciones, la postura del Parlamento no podía prevalecer, como así fue³³. El Consejo no lo permitiría dada la importancia de la materia para algunos de los Estados miembros.

En lo que a las políticas de regulación se refiere, nos sirve como ejemplo el debate surgido respecto de la directiva de 1997 sobre protección de datos personales en el sector de las telecomunicaciones³⁴. Una enmienda que resultaba muy importante para el Parlamento Europeo consistía en permitir a los particulares no constar en los registros telefónicos sin tener que pagar por ello. Una amplia mayoría de Estados miembros estaba dispuesta a aceptar la propuesta, pero no pudo hacerse a pesar de tratarse de una materia que debía decidirse por mayoría cualificada. La razón fue que Francia se opuso

³² COD 96/0318, firmado el 20/7/1998. DOCE L 214, de 31/7/1998.

³³ Aún así, es de destacar que el Parlamento consiguió elevar la cantidad presupuestada para el programa respecto de la propuesta inicial del Consejo.

³⁴ COD 00/0288, firmado el 15/12/1997. DOCE L 24, de 30/1/98.

firmemente, dado que en dicho país más de cinco millones de abonados no aparecían en los registros para lo que debían pagar una cuota anual³⁵. Vista la situación, los otros Estados miembros decidieron no forzar a Francia a aceptar la enmienda del PE y acordaron un compromiso de reducir el coste que para los abonados suponía la no aparición en los registros telefónicos. En definitiva, ante la percepción de que los costes generados por la propuesta del PE serían elevados, se decidió no admitir su enmienda.

Otro ejemplo relativo también a las políticas de regulación, pero en el otro de los sentidos mencionados más arriba, vino dado por una directiva de 1998 a la que ya nos hemos referido anteriormente, relativa a la calidad de los combustibles (gasolina y diesel)³⁶. La propuesta de limitar los valores de emisiones de CO₂ para el año 2005 que fue aceptada, no dañaba de manera inmediata intereses de ningún tipo y permitía a las industrias automovilística y petrolera adaptarse a lo exigido durante un período de tiempo razonable. Era evidente que había un coste económico importante para llevarla a efecto, pero el acuerdo fue posible porque se constató que los beneficios que se lograrían a todos los niveles eran muchos, a la vez que se podría hacer frente a los costes de manera gradual a lo largo del período indicado, por lo que el Consejo aprobó la propuesta parlamentaria.

Como puede deducirse de estos ejemplos, es indudable que son muchas las circunstancias que posibilitaban al Parlamento Europeo ejercer una influencia fructífera en la labor legislativa de la UE. La materia concreta sobre la que se negociaba permitía un mayor o menor éxito del Parlamento. En todo caso, queda claro que la codecisión era –y lo sigue siendo, como veremos más adelante– el procedimiento normativo que facilitaba la conjunción de todas aquellas circunstancias.

3. VALORACIÓN CRÍTICA DEL SISTEMA CODECISORIO DE MAASTRICHT UNA VEZ PUESTO EN PRÁCTICA

En el capítulo anterior hemos realizado una primera valoración del procedimiento de codecisión establecido por el TUE, una primera impresión de lo que para la doctrina supuso este innovador mecanismo decisorio. Ahora, tras analizar la

³⁵ Además, en aquellos momentos la compañía France Télécom estaba siendo privatizada. La propuesta parlamentaria conllevaría un significativo efecto sobre el valor de las acciones de la empresa.

³⁶ COD 96/0163, firmado el 13/10/1998. DOCE L 350, de 28/12/1998.

puesta en marcha de la codecisión, toca profundizar en esa valoración, para detallar de manera crítica la evaluación del procedimiento del antiguo artículo 189 B TCE.

Antes que nada, es necesario reafirmar todo lo ya expresado respecto de los aspectos positivos de la codecisión, puesto que la realidad demostró lo acertado de la inclusión de un procedimiento que permitía una mayor participación del Parlamento Europeo a la hora de adoptar decisiones en el seno de la UE, procedimiento que funcionó bien a pesar de su complejidad³⁷.

Desde un principio, el nuevo procedimiento de codecisión demostró en la práctica que constituía un importante avance al poner de manifiesto la veracidad de las afirmaciones expresadas desde diferentes sectores que recogían los aspectos positivos del mismo. En este sentido, Stephen Weatherill y Paul Beaumont, tras analizar en 1995 los datos de los diferentes procedimientos legislativos desde la entrada en vigor del TUE, destacaron que se había recurrido a la codecisión en más ocasiones que a la cooperación, lo que ponía de manifiesto tanto su relevancia como su eficacia³⁸. También desde el propio Consejo Europeo se ponía de manifiesto en su informe de 1996 que “el procedimiento de codecisión, previsto en el artículo 189 B del Tratado CE, dio en 1996 resultados satisfactorios. Las conciliaciones estuvieron todas coronadas por el éxito, aun cuando el procedimiento resultara a veces bastante laborioso”³⁹.

La codecisión aumentó los poderes del PE en el proceso legislativo, algo que se reflejó en los comités sectoriales, especialmente en aquellos en los que los comités parlamentarios actuaron en un número mayor de ocasiones como fueron los comités parlamentarios de medio ambiente y de los consumidores. Por el contrario, también se reflejó la debilidad del PE en otros ámbitos, principalmente técnicos, respecto de los cuales no se recurrió a la codecisión, como quedó patente en el hecho de que apenas tuvieron trabajo los comités parlamentarios encargados de tales materias técnicas⁴⁰.

³⁷ Así lo entienden MARÍN RIAÑO, Fernando, “La función legislativa en los Parlamentos Europeos”, en GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José M^a. (director), *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid, Partido Popular Europeo, 1997, p. 207; y RIDEAU, Joël, *Droit institutionnel de l’Union et des Communautés européennes*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996, p. 541.

³⁸ No obstante, estos autores también destacaron el hecho de que la consulta seguía siendo, con diferencia, el procedimiento más utilizado, por lo que entendían que el PE debería solicitar de cara a la CIG’96 que las materias sometidas a consulta pasasen a la codecisión. WEATHERILL, Stephen y BEAUMONT, Paul, *EC Law. The essential guide to the legal workings of the European Community*, Londres, Penguin Books, 1995 (2^a ed.), p. 126.

³⁹ Consejo de la Unión Europea, *Los avances de la Unión Europea (1995-1999). Recopilación de los informes anuales del Consejo Europeo presentados al Parlamento Europeo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999, p. 61.

⁴⁰ PETERSON, John y BOMBERG, Elizabeth, *Decision-making in the European Union*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1999, pp. 44 y 45.

La realidad ha demostrado que el procedimiento de codecisión instaurado por el TUE de Maastricht ha funcionado bien durante la vigencia de éste⁴¹, permitiendo que el PE y el Consejo compartan en la práctica los poderes legislativos⁴². Y todo ello, a pesar de los aspectos criticables de dicho procedimiento, puestos de manifiesto tanto por la doctrina como por el propio Parlamento Europeo.

Precisamente, ahora nos vamos a centrar en los puntos negativos de la codecisión, en las ideas críticas expresadas por la doctrina respecto de dicho procedimiento. Críticas que seguían la línea básica establecida desde un primer momento, desde la propia firma del Tratado de la Unión Europea, pero que se vieron fortalecidas tras la entrada en vigor de dicho texto jurídico y la puesta en práctica del procedimiento de codecisión.

Como explicamos en su momento, las críticas iniciales se centraban en la complejidad del procedimiento de codecisión, en lo reducido de su ámbito de aplicación y en determinados aspectos relativos al poder institucional⁴³. Seguiremos este esquema básico para ir mostrando las notas criticables que la experiencia permitió recoger más detalladamente, las cuales han constituido el fundamento sobre el que la doctrina fue elaborando sus propuestas para la reforma de la codecisión, y que abordaremos en el siguiente capítulo.

3.1. Complejidad del procedimiento

La afirmación de que el procedimiento de codecisión era complejo suponía, no sólo que el desarrollo del procedimiento era, en sí, complicado, sino que el propio texto del precepto en el que se recogía –el antiguo art. 189 B TCE– era difícil de leer y de ser comprendido, así como que se trataba de un procedimiento muy extenso en el tiempo.

En primer lugar, el texto del precepto en cuestión no era de fácil lectura⁴⁴, puesto que su redacción era oscura⁴⁵, en el sentido de lo complicado de su redacción.

⁴¹ MOUSSIS, Nicolas, *Accès à l'Union européenne: institution et politiques*, Bierges, Editions Mols, 1995, p. 21.

⁴² GONZÁLEZ-OLDEKOP, Florencia, *La Integración y sus Instituciones*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 138.

⁴³ Recordemos, en concreto, las críticas referidas al amplio poder que mantenía la Comisión y al carácter esencialmente negativo del poder del PE en este procedimiento.

⁴⁴ DIEZ-MORENO, Fernando, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 1996, p. 79.

⁴⁵ MANGAS MARTÍN, Araceli, en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1996, p. 188.

Indudablemente, dicha redacción era resultado del procedimiento que describía, de ahí que derivara en un texto que cabe calificar de farragoso⁴⁶.

En lo que propiamente al procedimiento se refiere, su excesiva complejidad fue una de las mayores críticas que recibió⁴⁷. Es más, algunos llegaron a designar a la codecisión como el ejemplo más palpable de la complejidad del sistema normativo comunitario⁴⁸.

Esta característica negativa de la codecisión, que también se achacaba a los demás procedimientos decisorios, pero que en la codecisión era aún más patente, perjudicaba el funcionamiento interno de la Unión Europea y, a la vez, iba en contra de la percepción externa que se podía tener del mismo. De este modo, la transparencia que se exigía para el funcionamiento institucional quedaba en entredicho con el procedimiento de codecisión, lo que fue puesto de relieve por buena parte de la doctrina al afirmar que la complejidad de dicho procedimiento normativo determinaba una relativa falta de transparencia⁴⁹.

La razón de la crítica era bastante obvia, puesto que, como se deduce del análisis ya realizado en el capítulo anterior, se trataba de un procedimiento con numerosas fases, cada cual, a su vez, más complicada, con diferentes posibilidades de finalización, y con un gran abanico de posibles actuaciones de las instituciones participantes⁵⁰. Por todo ello, y a pesar del avance que supuso este procedimiento en el fondo, en cuanto que

⁴⁶ En este sentido se expresan REMIRO, A., “La Europa movediza”, en *Política Exterior*, nº 36, 1993, p. 78, y REVENGA SÁNCHEZ, Miguel y LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, “Sobre la dificultad de calificar la forma de gobierno de la Unión Europea”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 43, 1995, p.175, afirmando estos últimos que “La farragosa redacción de los artículos 189 B y 189 C del Tratado CEE es la mejor prueba de los temores y recelos que todavía suscita una expansión de los poderes del Parlamento que parece inexorable”.

⁴⁷ De una u otra manera, expresan esa crítica, entre otros, FONSECA MORILLO, Francisco J., “Procedimientos de decisión”, en BIGLINO CAMPOS, Paloma (coordinadora), *Diccionario de términos comunitarios*, Madrid, McGraw-Hill, 1997 p. 350; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, TIZZANO, Antonio y ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Código de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 1996, p. 64; ISAAC, Guy, *Manual de Derecho Comunitario general*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 86; LINDE PANIAGUA, Enrique, “El sistema de fuentes”, en LINDE PANIAGUA, Enrique, SANCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, MELLADO PRADO, Pilar, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo y BACIGALUPO, Mariano, *Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 250; y REVENGA SÁNCHEZ, Miguel y LÓPEZ ULLA, op. cit., p. 175.

⁴⁸ CARPI BADIA, J. M. y BOIXAREU, A., *La reforma de la Europa de Maastricht. La CIG y la revisión del TUE*, Barcelona, Generalitat de Catalunya-Patronat Català pro Europa. 1997, p. 132.

⁴⁹ LOUIS, Jean-Victor, *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1995, p. 47; MANGAS MARTÍN, Araceli, op. cit., p. 189; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique, “La adopción de actos en el proceso de toma de decisiones comunitario: procedimientos legislativos y comitología”, en AA.VV., *El proceso decisorio comunitario*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1995, p. 135.

⁵⁰ Eduardo García de Enterría incluye como otra razón más de complejidad del procedimiento la relación existente con otras cuestiones, especialmente la comitología, tema de por sí bastante peliagudo. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, op. cit., p. 68.

permitió una democratización del proceso decisorio comunitario al posibilitar una mayor participación parlamentaria, en lo que a la forma se refiere, la codecisión recibió merecidamente la crítica por su complejidad.

Por último, el procedimiento se podía extender mucho en el tiempo hasta su conclusión, lo que multiplicaba su dificultad. En efecto, habida cuenta de los plazos previstos por el Tratado para sus sucesivas etapas, la codecisión podía llegar a convertirse en un procedimiento muy largo; concretamente, desde el inicio del procedimiento de codecisión hasta la adopción (o no) final de un acto podían llegar a transcurrir más de 16 meses. Aunque la duración del procedimiento se había reducido respecto de la cooperación, el proceso para adoptar un acto a través de la codecisión seguía siendo muy largo⁵¹. Lógicamente, esta excesiva extensión en el tiempo de la codecisión fue criticada por la doctrina⁵².

3.2. Ámbito de aplicación

Como en su momento mencionamos, la crítica inmediata que recibió la codecisión respecto de su ámbito de aplicación derivaba de lo limitado del mismo, pues se consideró que el número de materias que serían reguladas por este procedimiento era demasiado exiguo. En efecto, la doctrina se mostró de acuerdo a la hora de afirmar que el grupo de materias sometidas a codecisión debía haber sido mayor.

Con el paso del tiempo y demostrada la eficacia del procedimiento codecisorio, esta crítica cobró más fuerza. Pero, además, tomó forma otra reprobación vinculada también al ámbito de aplicación de la codecisión, relativa al hecho de la inexistencia de un fundamento claro respecto de la inclusión en aquél de unas u otras materias. En este sentido, se afirmaba que las competencias sobre las que se aplicaba la codecisión no eran claras⁵³ o que el ámbito de aplicación de la codecisión resultaba disperso y poco ajustado a unos criterios racionales⁵⁴.

⁵¹ La duración media de los procedimientos de codecisión entre los años 1993 y 1999 –bajo la vigencia del Tratado de Maastricht– fue de 710 días (634 días para los casos en que no había fase de conciliación y 815 días para cuando se convocaba al Comité de Conciliación), frente a los 734 días del procedimiento de cooperación. Datos extraídos del informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación, anteriormente citado.

⁵² Esta crítica es expresada con independencia de la complejidad del procedimiento por autores como MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique, op. cit., p. 135, e ISAAC, Guy, op. cit., p. 86.

⁵³ NIETO SOLÍS, José Antonio, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1995, p. 62.

⁵⁴ NAVARRO BATISTA, Nicolás, *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995, p. 163.

La aparición de esta crítica no debe resultar extraña puesto que el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión instaurado por el TUE no se basaba en ninguna lógica estructurada ni en criterios concretos, sino que se debía a una lógica puramente casuística, consistente en prever la codecisión allí donde ningún Estado se oponía por problemas específicos. Como acertadamente destacó Francisco J. Fonseca Morillo, ello producía un resultado que contribuía a que la inteligibilidad de todo el Tratado –no sólo del precepto regulador de la codecisión– fuese precaria y que se mantuviese la ausencia de comprensión sobre el papel exacto de cada institución⁵⁵. De este modo, esta situación estaba llamada a provocar conflictos de base jurídica, algo que confirmó la experiencia.

Volviendo a lo reducido del ámbito de aplicación, la doctrina destacó, visto lo exitoso del procedimiento, la necesidad de haber incluido en el mismo materias en las que, dada su relevancia debía de haber participado el PE en su regulación⁵⁶. Así, se subrayaba el desacierto de haber excluido sectores tan importantes como la fiscalidad, la libre circulación de capitales, la libre prestación de servicios, la formación profesional o la industria⁵⁷, u otros tan fundamentales como la Política Agrícola Común, la cooperación al desarrollo y la Unión Económica y Monetaria⁵⁸.

En este sentido, no debe olvidarse que respecto de una materia de vital importancia en la UE como el mercado interior se establecían excepciones que desvirtuaban, en cierto sentido, lo acertado de la inclusión de la misma en el seno de la codecisión. En efecto, el artículo 95.1 TCE (antiguo art. 100 A.1 TCE) disponía que el procedimiento de codecisión sería aplicable a la adopción por parte del Consejo de las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tuviesen por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mismo. Sin embargo, el propio precepto establecía que se aplicaría el procedimiento de consulta cuando se tratase de “directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento y el funcionamiento del mercado común”, así como de las disposiciones “referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos

⁵⁵ FONSECA MORILLO, Francisco J., op. cit., p. 352.

⁵⁶ LOUIS, Jean-Victor, op. cit., p. 45.

⁵⁷ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 163.

⁵⁸ ADRIÁN ARNAIZ, Antonio Javier, “El Parlamento Europeo”, en BIGLINO CAMPOS, Paloma (coordinadora), *Diccionario de términos comunitarios*, Madrid, McGraw-Hill, 1997 p. 247.

específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”. Siendo tan sólo dos las excepciones, la dimensión de las mismas se antoja, con todo, más que relevante, en la medida en que se reducía de forma notable la potestad legislativa del Parlamento Europeo en una materia tan importante como era el mercado común⁵⁹.

Por último, se destacó el no haber permitido el uso del procedimiento de codecisión para los procesos de reforma comunitarios, lo que hubiese posibilitado la participación del PE en las posteriores reformas de la UE⁶⁰.

3.3. Cuestiones relativas al desarrollo del procedimiento

Fue en este ámbito donde la práctica y la experiencia pusieron de manifiesto una serie de aspectos negativos del procedimiento de codecisión, algunos ya señalados por la doctrina al aprobarse el TUE, y que, en buena medida, eran resultado de la complejidad del propio procedimiento.

En lo que se refiere al desarrollo del procedimiento desde una perspectiva general se evaluaron negativamente tres cuestiones, siendo la primera de ellas común a todo el proceso decisorio comunitario en su conjunto. Nos referimos al hecho de que el Parlamento Europeo carecía del derecho de iniciativa del que gozaba plenamente la Comisión⁶¹. Aunque esta situación podría ser modificada en mayor o menor medida respecto de los diferentes procedimientos de adopción de decisiones, está claro que la introducción de la codecisión, un procedimiento que aumentaba la participación parlamentaria en el ámbito legislativo comunitario, podía haber servido de oportunidad para otorgar al PE cierta capacidad de iniciativa legislativa, al menos limitada a las materias del propio procedimiento de codecisión. No obstante, ésta no es una opinión generalizada en la doctrina, pues en el caso de otorgarse poder de iniciativa al PE podría perturbarse el propio principio de equilibrio institucional.

⁵⁹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique, op. cit., p. 137.

⁶⁰ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, “Distribución de los poderes en la Comunidad Europea”, en BIGLINO CAMPOS, Paloma (coordinadora), *Diccionario de términos comunitarios*, Madrid, McGraw-Hill, 1997 p. 168.

⁶¹ Esta circunstancia había sido criticada desde el principio, más aún tras la puesta en marcha de la codecisión (y lo siguió siendo con las posteriores reformas), como hicieron LASOK, Dominik y LASOK, K. P. E., *Law and Institutions of the European Union*, Londres, Butterworths, 6ª ed., 1994, p. 221.

La segunda de las cuestiones se refería al privilegio que detentaba la Comisión de poder retirar su propuesta en cualquier momento del procedimiento, lo que podía llegar a impedir la adopción de un texto acordado conjuntamente por el Consejo y el Parlamento. El TUE demostraba en este caso contener una importante laguna puesto que no se limitaba de ninguna forma aquella facultad de la Comisión. Señalaba Nicolás Navarro Batista que la posibilidad de que la Comisión pudiera oponerse a la voluntad manifestada por ambas instituciones merecía una severa crítica⁶². Por su parte, Araceli Mangas Martín destaca que el privilegio de la Comisión sólo debería mantenerse para modificaciones autónomas del Consejo, pero nunca a propuesta del PE⁶³.

En tercer lugar, la doctrina era unánime al reprobar el carácter negativo de las facultades otorgadas al Parlamento. Como se dijo en el capítulo anterior, es indudable que el Parlamento Europeo se veía fortalecido con este procedimiento que le permitía legislar junto con el Consejo. Sin embargo, era también indiscutible que los poderes que había recibido para llevar a cabo esa función normativa consistían principalmente en un veto; se trataba de un derecho de rechazo de las diferentes propuestas y no de un derecho positivo de aprobación. La crítica, aparecida también desde un primer momento, se fue acentuando al observar las posibilidades que ofrecía la codecisión y que en la práctica únicamente se permitía al PE impedir la adopción de un acto⁶⁴. La codecisión no consiguió ocultar la desigualdad entre el Parlamento y el Consejo, presente en los demás procedimientos, limitado como estaba el PE “a un papel exterminador o dificultativo de las propuestas de la Comisión”⁶⁵.

⁶² Para Nicolás Navarro Batista “La única razón que podría justificar el ejercicio de tal facultad sería la de que el texto acordado contuviese cláusulas contrarias al derecho originario. E, incluso en este supuesto, la Comisión goza de importantes facultades que le permitirían hacer frente a esta hipótesis, por ejemplo, mediante la interposición del oportuno recurso ante el Tribunal de Justicia”. Ante esta situación, este autor continúa su argumentación afirmando que “Si la Comisión es la *guardiana del Tratado*, esta función no la convierte en garante exclusivo del derecho comunitario”. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 172 y 173.

⁶³ Idea que la autora expresa no sólo para la codecisión, sino para “cualquier procedimiento decisorio”. MANGAS MARTÍN, Araceli, op. cit., p. 301.

⁶⁴ En esta dirección lanzaron sus críticas, entre otros, BRIGHT, C., *The EU: understanding the Brussels Process*, Colorado Springs, Wiley Law Publications, 1995, p. 36; LASOK, Dominik y LASOK, K. P. E., op. cit., p. 219; LINDE PANIAGUA, Enrique, “Las instituciones de la Unión”, en LINDE PANIAGUA, Enrique, SANCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, MELLADO PRADO, Pilar, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo y BACIGALUPO, Mariano, op. cit., p. 147; LOUIS, Jean-Victor, “Les accords de Maastricht: un premier bilan”, en *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1991, p. 8; NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 175; REICH, Charles, “Le Traité sur l’Union européenne et le Parlement européen”, en *Revue du Marché Commun*, nº 357, 1992, p. 289.

⁶⁵ Palabras de A. Remiro, quien resaltaba la existencia “de una cierta perversión en el hecho de que una institución cuya misión debe ser la de hacer leyes, haya sido distinguida con el atributo de destruirlas”. REMIRO, A., op. cit., p. 78.

Por otro lado, la doctrina criticó algunos aspectos concretos del procedimiento, los cuales, si bien ya habían sido objeto de cierta reprobación, fueron puestos de manifiesto por la práctica.

En primer lugar, se destacó la oportunidad perdida a la hora de haber hecho intervenir al Parlamento Europeo en la elaboración de la posición común. Enrique Martínez Gutiérrez lo considera el primer síntoma de desequilibrio a favor del Consejo y en detrimento del PE⁶⁶, que se hallaba presente en todo el procedimiento de codecisión y que, en cierta medida, se encuentra en el origen de las otras críticas que especificaremos más adelante. Es el Consejo el que fijaba la posición común, sobre la base de la propuesta de la Comisión y el dictamen del PE. Esta última institución, el Parlamento, no intervenía en la formación de la posición común más que en la medida de que su dictamen fuese atendido por el Consejo, el cual, en teoría, debía incorporar algunas de las sugerencias del Parlamento, dado que, de lo contrario, se desvirtuaba lo que por definición ha de ser una posición común⁶⁷.

La primera de las intervenciones del Comité de Conciliación era también criticada por la doctrina, dado lo innecesario que resultaba. Esta convocatoria del Comité de Conciliación tenía lugar, según se recogía en la letra c) del número 2 del art. 189 B TCE, cuando el PE anunciaba su intención de rechazar la posición común y antes de confirmarla. Esta convocatoria era facultativa y tenía por finalidad permitir al Consejo informar más detalladamente sobre su posición común e intentar convencer al Parlamento de que no confirmase su veto.

Resultaba cuestionable la utilidad de un Comité de Conciliación restringido a labores meramente informativas y que, en todo caso, debían de haber sido objeto de atención en la propia comunicación de la posición común⁶⁸. Por ello, se señaló que en esta cuestión subyacía en realidad un problema de transparencia, puesto que la información debía facilitarse ante el pleno del Parlamento y no ante un pequeño grupo de parlamentarios⁶⁹. Además, tal y como se venía demostrando en la práctica, el Consejo, por más que trataba de ofrecer nuevas explicaciones de su posición común en

⁶⁶ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique, op. cit., p. 133.

⁶⁷ El dictamen del Parlamento era, eso sí, preceptivo, por lo que la no atención al mismo por parte del Consejo debía ser causa de nulidad del procedimiento. No obstante, como ya se ha visto, ello no significaba que necesariamente el Consejo incorporaría las sugerencias presentadas por el PE por medio de sus enmiendas.

⁶⁸ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 166.

⁶⁹ MANGAS MARTÍN, Araceli, "Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea", en RODRIGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (directores), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Madrid, Civitas, 1993, p. 172.

el seno del Comité de Conciliación, en la mayoría de los casos no conseguía persuadir al Parlamento Europeo para que éste adoptase la misma, por lo que no tenía mucho sentido recurrir a dicho Comité de Conciliación⁷⁰. Si el Consejo debía ofrecer explicaciones, éstas deberían incluirse en el informe de transmisión de la posición común⁷¹.

Por su relación con la complejidad del procedimiento, se criticaban varias cuestiones relativas a las dispares mayorías exigidas para las votaciones en el seno del Consejo o la coexistencia de varios procedimientos decisorios diferentes en una misma materia, lo que complicaba todavía más el ya de por sí rebuscado camino para lograr adoptar un acto. Así, se consideró que la codecisión perdía buena parte de su significado cuando se exigía la unanimidad en el Consejo, como sucedía en los ámbitos de la cultura (art. 151 TCE, antiguo art. 128 TCE) y la investigación (art. 166 TCE, antiguo art. 130 I TCE)⁷². El Consejo, incluso, podía decidir por unanimidad o por mayoría cualificada, recurrir los tratados internacionales celebrados con terceros países (arts. 174 y 175 TCE, antiguos arts. 130 R TCE y 130 S TCE).

Del mismo modo, en nada contribuía al funcionamiento idóneo del sistema normativo comunitario el hecho de que en un mismo ámbito material pudiesen coexistir varios procedimientos de decisión, de modo que la adopción de los principios o líneas básicas de un sector se aprobasen por codecisión (por ejemplo, las orientaciones generales en materia de redes transeuropeas del art. 156 TCE, antiguo art. 129 D TCE o el programa marco plurianual en I+D del art. 166 TCE, antiguo art. 130 I), mientras que las acciones concretas se adoptaban por cooperación (art. 156 TCE, antiguo art. 129 D TCE y antiguo art. 130 O TCE, actualmente derogado)⁷³. La realidad demostró que tampoco facilitaba las cosas la previsión de hasta tres procedimientos –codecisión, cooperación y consulta– en una misma materia, como sucedía con el medio ambiente.

Por último, la doctrina puso especial énfasis en uno de los puntos que mayores críticas recibió desde un principio: la tercera lectura. Ésta desnaturalizaba la codecisión al reflejar un indiscutible desequilibrio en beneficio del Consejo⁷⁴ y primar la

⁷⁰ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique, op. cit., p. 134.

⁷¹ MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p. 296.

⁷² Cuestión que criticaron desde un primer momento autores como CORBETT, Richard, “Representing the people”, en DUFF, Andrew, PINDER, John y PRYCE, Roy (editores), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Londres, Routledge, 1994, p. 208; y LOUIS, Jean-Victor, *El Ordenamiento...*, op. cit., p. 47.

⁷³ MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p. 189.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 177 y REICH, Charles, op. cit., p. 289.

intransigencia de dicha institución durante la conciliación⁷⁵. Es más, la realidad demostraba que se acentuaba la imagen poco constructiva que le había tocado detentar al PE, al reducir al rechazo del acto sus posibles facultades, mientras que al Consejo se le situaba en la posición de aprobarlo⁷⁶. Ante esta situación, el Parlamento previó que su Presidente solicitase a la Comisión la retirada de su propuesta e instase al Consejo a no hacer uso de sus facultades en caso de fracaso del procedimiento de conciliación (según se recogió en el art. 52 del Reglamento interno del PE).

En definitiva, la realidad demostró que la codecisión suponía un paso adelante en la evolución de los poderes respectivos del Consejo y del Parlamento, que se dirigían hacia la igualdad de derechos de ambas instituciones en el proceso legislativo. Sin embargo, sus aspectos negativos, puestos de relieve por la doctrina, demostraban que aún faltaba mucho para alcanzar esa igualdad.

⁷⁵ LOUIS, Jean-Victor, “Les accords de Maastricht...”, op. cit., p. 8.

⁷⁶ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 176.

TERCERA PARTE: EL TRATADO DE AMSTERDAM

Suitcase full of good ideas history

It's now or never land

M.O.

VI. La reforma de la codecisión

1. Introducción
2. Propuestas de reforma de la codecisión
 - 2.1. Propuestas generales
 - 2.2. Simplificación y ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión
 - 2.3. Propuestas relativas al desarrollo del procedimiento
 - 2.4. El eje Consejo-Parlamento
 - 2.5. La propuesta del Parlamento Europeo: la Constitución Europea
3. La Conferencia Intergubernamental de 1996
 - 3.1. Los trabajos preliminares
 - 3.2. El trabajo del Grupo de Reflexión
 - 3.3. Los informes de las Instituciones
 - 3.4. Las negociaciones
4. La “reforma institucional” del Tratado de Amsterdam

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de la Unión Europea de Maastricht introdujo importantes innovaciones en la construcción europea, aunque fueron muchas las soluciones que por falta de acuerdo suficiente entre los Estados miembros tuvieron que quedar pospuestas para un posterior acuerdo. De este modo, en el propio Tratado se previó su reforma en una Conferencia Intergubernamental convocada al efecto en 1996, señalando algunos temas que podrían ser revisados. No obstante, si cuando se planteó esta Conferencia parecía que el objetivo podía ser felicitarse por lo conseguido y proponer soluciones más valientes de las que pudieron acordarse en Maastricht, los hechos posteriores condicionaron en gran medida las reformas posibles¹.

La necesidad de realizar una reforma institucional era evidente, pues no podía ignorarse que una estructura diseñada para seis Estados, bastante había dado de sí habiendo funcionado para doce e incluso para quince². Ya en las negociaciones de la última ampliación se pusieron de manifiesto importantes problemas institucionales³, por lo que resultaba a todas luces obligatorio modificar el sistema institucional, más aún, cuando ya se estimaba que en un futuro cercano la Unión llegaría a contar con cerca de treinta miembros. Por todo ello, las instituciones se veían compelidas a una reforma doblemente exigida, tanto por el propio Tratado como por la realidad de los hechos.

El TUE evocaba, repetidas veces, en su propio articulado o en Declaraciones anejas, temas que deberían o podrían quedar inscritos en el orden del día de la Conferencia para la revisión del Tratado prevista para 1996 por el apartado 2 del antiguo artículo N “para examinar, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea”⁴. De las seis referencias explícitas, cuatro tenían que ver con el proceso de toma de decisiones en mayor o menor medida.

¹ ARCOS VARGAS, M. Cruz, “Algunas reflexiones sobre la necesidad de una reforma en las Instituciones Políticas de la Unión Europea”, en *Cuestiones Actuales de Derecho Comunitario III, Cuadernos de Derecho Internacional n° 7*, Córdoba, 1995, p. 12.

² Recordemos que poco después de transcurrir un año desde la entrada en vigor del TUE, en 1995 ingresaron en la UE Austria, Finlandia y Suecia.

³ Con resultados como el llamado Compromiso de Ioannina.

⁴ Para Jean-Victor Louis la referencia a los artículos A y B era muy valiosa, en particular por la remisión a la eficacia de los mecanismos e instituciones. Asimismo, el artículo A establecía que la Unión “tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado”, por lo que el autor pensaba en una buscada simetría entre los dos preceptos de la que deducía la fijación de un claro sentido a la evolución: debía seguir la línea comunitaria, pero la progresión podía ser gradual. LOUIS, Jean-Victor, “Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, n°1, 1995, p. 18.

De manera general el artículo B TUE, en su quinto guión, preveía que la Conferencia debería examinar “la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias”. Además la declaración número 16 convenía que la Conferencia “estudie la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas”, lo que tendría evidentes consecuencias sobre los procedimientos de toma de decisiones. Y de manera más concreta, el artículo 189 B TCE, en su párrafo octavo, planteaba la posible futura extensión del procedimiento de codecisión y el artículo J 10 TUE preveía las modificaciones en la política exterior y de seguridad común (y lo hacía pensando en el procedimiento de toma de decisiones en este ámbito, que ya entonces se anunciaba absolutamente ineficaz)⁵.

Junto a estas cuestiones, las otras dos previsiones del TUE eran la defensa común (art. J 4.6° TUE) y la incorporación al TCE de las materias relativas a Energía, Turismo y Protección Civil como nuevas competencias comunitarias (declaración n° 1 aneja al TUE). Todas ellas constituían la “agenda mínima”, y necesaria, de la Conferencia Intergubernamental. No obstante, como ya se ha dicho, la propia evolución y dinámica de la construcción europea provocaron que se añadieran nuevas cuestiones a la agenda de la Conferencia⁶.

Como consecuencia del proceso de ratificación del TUE, el proceso de adopción de normas comunitarias y su relación con la legitimidad de las instituciones comunitarias se convirtió en objeto de fuerte polémica y fue uno de los blancos predilectos de los grupos euroescépticos en su campaña contra la integración europea. Ello condujo a que en diversas conclusiones de la Presidencia de los Consejos Europeos se hiciera referencia a la necesidad de profundizar en la eficacia, democracia y transparencia de las instituciones de la UE⁷.

Finalmente, los temas relacionados con los procesos de toma de decisiones fueron numerosos y variados. Así, en primer lugar, se trataron dos cuestiones con

⁵ Ante este grupo de propuestas, con razón señalaba Roberto Viciano Pastor que “Resultaba evidente que una de las grandes frustraciones del proceso negociador de Maastricht hacía referencia al campo de adopción de decisiones”. VICIANO PASTOR, Roberto, “La reforma del proceso de toma de decisiones comunitario en el Tratado de Amsterdam”, en VICIANO PASTOR, Roberto (coordinador), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 195.

⁶ A este respecto, vid. FERNÁNDEZ DE LA GATTA SANCHEZ, Dionisio, “El Tratado de Amsterdam: aspectos y reflexiones generales”, en *Noticias de la Unión Europea*, n° 180, 2000, pp. 10 y 11.

⁷ Esta cuestión se agudizó tras la apertura de las negociaciones para la adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia.

influencia en el ámbito mencionado, como fueron la unificación de los tres pilares de la Unión y la creación de una jerarquía normativa. En segundo lugar, una serie de cuestiones generales de aplicación a todos los procedimientos legislativos, como era el caso de la aplicación del principio de subsidiariedad y los principios de transparencia y eficacia. Por último, los debates giraron en torno a los procesos de toma de decisiones del ámbito comunitario, de la PESC y de la CAJI. Dentro del primero de ellos, se discutió sobre la iniciativa legislativa, el papel de los parlamentos nacionales, la reducción de los procedimientos normativos y, por fin, la extensión y simplificación del procedimiento de codecisión.

2. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA CODECISIÓN

En capítulos anteriores hemos hecho referencia a las críticas que el procedimiento de codecisión había cosechado, tanto en un primer momento, cuando el TUE de Maastricht lo daba a conocer introduciéndolo en sistema normativo comunitario, como con el paso del tiempo, una vez eran conocidas las consecuencias prácticas de la puesta en marcha del procedimiento. Las críticas iban asociadas a los aspectos positivos del procedimiento, en cuanto que la mayor parte de la doctrina consideraba que, siendo tan importante el avance que suponía la codecisión, no se había aprovechado el momento de su inclusión en el Derecho comunitario para hacerlo de un modo más completo, pudiendo haber evitado, precisamente, los aspectos negativos del mismo y las consecuentes críticas ya mencionadas. Por ello, a sabiendas de que en 1996 se iniciaría el proceso de revisión de diferentes materias del TUE, entre ellas la codecisión –si bien sólo se mencionaba la ampliación de su ámbito de aplicación–, se lanzaron numerosas propuestas de reforma para superar las cuestiones que habían sido valoradas negativamente, no sólo por la doctrina, sino también por el propio Parlamento Europeo.

Las propuestas para la revisión del procedimiento de codecisión se pueden agrupar en tres conjuntos: en primer lugar, aquellas referidas al proceso decisorio en su generalidad y que, por lo tanto, también afectaban al procedimiento de codecisión; en segundo lugar, las relativas a la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión y a la simplificación general del procedimiento; por último, las propuestas concretas de modificaciones en las diferentes fases del procedimiento. Además, el PE lanzó una

propuesta de reforma general de todo el sistema comunitario a través de su proyecto de Constitución Europea.

2.1. Propuestas generales

En el transcurso de los últimos años –desde el Acta Única Europea–, el aumento del número de procedimientos había incrementado la complejidad del proceso de toma de decisiones, convirtiendo el funcionamiento de la UE en extremadamente hermético e incomprensible para el ciudadano europeo. Las exigencias básicas de transparencia, democracia y eficacia imponían una reducción del número de procedimientos existentes, así como la simplificación de todos ellos.

Asimismo, ante la perspectiva de las próximas ampliaciones de la Unión Europea, era preciso hallar fórmulas que asegurasen que el incremento del número de Estados miembros no se tradujese en una parálisis de la acción comunitaria, por la dificultad –incluso imposibilidad– de tomar decisiones consensuadas entre todos ellos. En este ámbito, el paulatino abandono de la exigencia de la unanimidad y un mayor recurso al voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo representaban un factor evidente de aceleración del proceso de toma de decisiones.

De este modo, las propuestas que se lanzaban para una reforma global de los procedimientos legislativos desarrollaban las siguientes pautas⁸:

- Simplificar y mejorar los procedimientos legislativos, y aumentar su eficacia y transparencia.
- Ante la multiplicidad de procedimientos existentes, lo más razonable consistía en reducir toda la variedad existente a tres grandes tipos: consulta, codecisión y dictamen conforme.
- Mantenimiento del monopolio de la iniciativa legislativa de la Comisión Europea, pero acompañando el derecho de solicitud del Parlamento Europeo de un requerimiento de respuesta por parte de la Comisión⁹.

⁸ Seguimos aquí a J. M. Carpi Badia y A. Boixareu, quienes recogen magníficamente un compendio de las propuestas realizadas de cara a la CIG'96. CARPI BADIA, J. M. y BOIXAREU, A., *La reforma de la Europa de Maastricht. La CIG y la revisión del TUE*, Barcelona, Generalitat de Catalunya-Patronat Català pro Europa. 1997, pp. 91 y ss.

⁹ Se pretendía establecer a la Comisión una obligación de contestar al PE en ejercicio de su derecho de evocación.

- Introducir disposiciones para que las propuestas de la Comisión caduquen al concluir el mandato del PE o para que la propia Comisión fije una fecha límite para su caducidad o revisión.
- Revisar los mecanismos de decisión en el seno del Consejo: extensión del campo de aplicación del voto por mayoría cualificada y reducción correlativa del recurso a la unanimidad, revisión del umbral para la formación de la mayoría cualificada; proceder a una nueva ponderación de los votos atribuidos a los distintos Estados; establecimiento de un sistema de doble mayoría (Estados/población) y establecimiento de una mayoría supercualificada para sustituir a la unanimidad en algunos supuestos.
- En relación a los poderes de ejecución, simplificar la comitología y mejorar la calidad de las normas adoptadas, aumentando la transparencia de los diversos mecanismos y asegurando el respeto de las correspondientes responsabilidades de las instituciones comunitarias.
- Introducción de una jerarquía normativa.

Además, entre las propuestas generales se incluían modificaciones concretas de algunos procedimientos, como la extensión del ámbito de aplicación de la codecisión, la clarificación y ampliación del campo de aplicación del dictamen conforme, y algunas previsiones para el procedimiento presupuestario¹⁰.

La mayor parte de las cuestiones mencionadas se hallaban totalmente interrelacionadas, de manera que la puesta en práctica de algunas de esas reformas conllevaba o requería, según los casos, la de otras.

A pesar de que los diferentes intereses y legitimidades en presencia conllevaban la existencia de la dispersión y complicación de los procedimientos decisorios, lo que suponía un retraso de eficacia y de transparencia, no se podía, en aras de la simplicidad, reducir aquéllos. Por tanto, se había entendido que el precio de la participación era la complejidad. Sin embargo, se concluyó que este axioma podía ser combatido con la introducción de reformas que sin alterar el equilibrio existente mejorasen el trabajo; la dificultad radicaba en que la construcción europea no constituía un sistema político sino una Organización Internacional de integración con datos propios del primero¹¹.

¹⁰ Consistentes, principalmente, en la simplificación del procedimiento presupuestario, la supresión de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, y el establecimiento de una mayor coherencia en el poder presupuestario del PE tanto sobre los gastos como sobre los ingresos.

¹¹ ARCOS VARGAS, M. Cruz, op. cit., p. 20.

La introducción del concepto de jerarquía normativa era considerada como un valioso elemento que permitiría la simplificación de los procedimientos. Al hilo de la Declaración nº 16 aneja al TUE se proponía una jerarquía de normas que distinguía entre leyes constitucionales, leyes orgánicas, leyes ordinarias y reglamentos de ejecución. Para adoptar estas decisiones se concretarían los tres procedimientos ya mencionados: el de simple consulta al PE para materias no comunitarizadas (aumentando la información existente hasta entonces), el dictamen conforme como se llevaba a cabo en la práctica para Tratados Internacionales, y la codecisión entre el Consejo y el Parlamento que pasaría a ser el procedimiento general para las decisiones “legislativas”. Asimismo, en los comités establecidos a consecuencia de decisiones adoptadas en codecisión participaría junto al Consejo el propio Parlamento, para participar en este control de la ejecución¹².

Como se ve, este diseño se encaminaba a lograr la eficacia y la transparencia del Derecho de la UE, acercándolo más al ciudadano, y facilitaría la comunitarización de otras políticas respecto de las que el PE sólo era informado¹³.

2.2. Simplificación y ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión

Existía un consenso generalizado en el seno de la doctrina a la hora de considerar necesaria una reforma simplificadora del procedimiento de codecisión. Recordemos que las críticas respecto de su complejidad fueron numerosas, tanto desde un principio, como al comprobar los complicados senderos que tenía que recorrer una propuesta hasta su adopción como acto, si es que llegaba a tener lugar dicha adopción. De ahí que todos los que destacaban lo dificultoso del procedimiento propusieran, directa o indirectamente, la conveniencia de simplificar la codecisión¹⁴.

¹² Se proponía, incluso, no establecer comité alguno, dejando a la Comisión como auténtico ejecutivo comunitario.

¹³ No queremos dejar de mencionar alguna propuesta que llamaba la atención por su extrañeza, como la que formuló Peter Coffey. Este autor no se pronunció respecto de la necesidad de reformar el proceso normativo comunitario, pero, sin embargo, proponía una reforma institucional cuyo objetivo era la reducción del déficit democrático, que en lo que al PE se refiere suponía, a nuestro entender, un paso atrás que nos retrotrae a la Asamblea de los orígenes del proceso de integración. En efecto, Coffey entiende que para que los ciudadanos de la Unión sientan cerca al Parlamento, esta institución debería estar formada por representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros. COFFEY, Peter, *Europe-Toward 2001*, Londres, Kluwer Academic Publishers, 1996, p. 49.

¹⁴ Todos los autores citados en este capítulo y en el anterior –al hablar de las críticas– se mostraban partidarios de la simplificación. Algunos de los que la reclamaban explícitamente eran, entre otros, ARCOS VARGAS, M. Cruz, op. cit., pp. 19 y 20; BULLAIN, Iñigo, “Europa y la Conferencia Intergubernamental de 1996”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, nº1, 1996, pp. 126 y 127;

Aunque el sistema comunitario no reproducía un sistema bicameral, no se podía sostener ya que el Consejo era el órgano exclusivo para la producción normativa, si bien tampoco había una voluntad política para convertir al PE en colegislador en todos los ámbitos. Por ello, en esta ocasión, la simplificación procedimental podía ser el instrumento adecuado para aumentar los poderes parlamentarios¹⁵.

La exigencia de eliminar en lo posible la complejidad de la codecisión recibía, en muchos casos, propuestas concretas de modificación o, incluso, de supresión de algunas de las fases o actividades que tenían que realizarse a lo largo del procedimiento de codecisión, pero que, en todo caso, suponían su simplificación. Nos referiremos a ellas en el siguiente epígrafe.

La otra propuesta que unánimemente se realizó respecto de la codecisión, se refería a la ampliación del ámbito de aplicación de dicho procedimiento, posibilidad que, como ya se ha mencionado, se preveía en el propio art. 189 B TCE, disposición reguladora de la codecisión. Según se expresaba desde la doctrina, la determinación de las materias que se encontraban en el ámbito de aplicación de la codecisión no respondía a razones concretas y no englobaban el conjunto de competencias que se habían transferido desde los Parlamentos de los Estados miembros al Consejo, principalmente en lo que se refería a las que tenían naturaleza legislativa. Dado que el Tratado de Maastricht otorgaba la posibilidad de ampliar dicho ámbito de aplicación, podía optarse por la máxima ampliación, generalizando el procedimiento, logrando establecer, así, un modelo bicameral en el que se equilibrarían las relaciones entre el Consejo y el PE.

La ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión debía hacerse extensivamente, puesto que se consideraba que la codecisión podría pasar a ser el procedimiento legislativo general¹⁶ –potencialmente era el procedimiento legislativo que en el futuro más comúnmente podría ser aplicado¹⁷–, más aún cuando la ampliación

CARPI BADIA, J. M. y BOIXAREU, A., op. cit., p. 93; LASOK, Dominik y LASOK, K. P. E., *Law and Institutions of the European Union*, Londres, Butterworths, 6ª ed., 1994, p. 229; MANGAS MARTÍN, Araceli, en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1996, p. 302; NAVARRO BATISTA, Nicolás, *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995, p. 263; NIETO SOLÍS, José Antonio, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1995, p. 63, TIMMERMANS, C. W.A., “The effectiveness and simplification of decision-making”, en WINTER, Jan A., CURTIN, Deirdre, KELLERMAN, Alfred E. y Witte, Bruno de (editores), *Reforming the Treaty on European Union –The legal Debate–*, La Haya, Kluwer Law International, 1995, p. 144.

¹⁵ BULLAIN, Iñigo, op. cit., p. 133.

¹⁶ CARPI BADIA, J. M. y BOIXAREU, A., op. cit., p. 93.

¹⁷ LODGE, Juliet, “The European Parliament”, en KOURVETARIS, George A. y MOSCHONAS, Andreas (editores), *The impact of European Integration*, Londres, Praeger, 1996, 248.

se preveía en el propio Tratado y, fundamentalmente, cuando la experiencia había demostrado que la codecisión había dado resultados mucho mejores de los esperados¹⁸.

En todo caso, se consideraba imprescindible una reordenación seria y reflexiva de los ámbitos de aplicación de los distintos procedimientos normativos, no sólo de la codecisión¹⁹. En el caso de éste procedimiento, parecía más adecuado que el criterio de extensión se buscara en el verdadero origen del déficit democrático, evitando que hubiese lagunas competenciales y de control entre los parlamentos nacionales y el PE²⁰.

Los objetivos de esta extensión del ámbito de aplicación serían que el Parlamento avanzara hacia la capacidad legislativa plena y a su vez contribuir al objetivo general de simplificación del proceso de toma de decisiones, mediante la supresión del procedimiento de cooperación. Además, la ampliación debería abarcar al conjunto de la actividad de naturaleza legislativa de la Unión de forma coherente. Para ello, en opinión de Francisco J. Fonseca Morillo, la extensión del campo de aplicación de la codecisión a los diferentes ámbitos comunitarios, a efecto de establecer una auténtica jerarquía de normas en el Derecho comunitario²¹, debía ser el resultado de la aplicación de unos criterios no vinculantes jurídicamente, pero que sirviesen de “guía de lectura” para distinguir, en el interior de las distintas políticas comunitarias, los actos que debían ser adoptados en codecisión con otros²². Según este autor, dichos criterios serían los siguientes: actos que se funden directamente sobre los Tratados; actos que tengan carácter vinculante; actos que determinen los elementos esenciales de la acción comunitaria en cada ámbito de acción; actos con alcance general en su aplicación.

2.3. Propuestas relativas al desarrollo del procedimiento

Para numerosos autores se hacía necesario redeterminar el papel que la Comisión ostentaba, no ya a lo largo del procedimiento de codecisión, sino en todo el proceso de adopción de decisiones. Era necesario encuadrar de una forma más precisa el

¹⁸ ARCOS VARGAS, M. Cruz, op. cit., p. 19.

¹⁹ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 163.

²⁰ MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p. 190. Esta autora realizó esta propuesta incluso antes de la entrada en vigor del TUE, MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea”, en RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (directores), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Madrid, Civitas, 1993, p. 180.

²¹ Lo cual, a pesar de las peticiones que se realizaban en ese sentido, no parecía factible ni siquiera a medio plazo, como están demostrando los acontecimientos desarrollados hasta la actualidad.

²² FONSECA MORILLO, Francisco J., “Procedimientos de decisión”, en BIGLINO CAMPOS, Paloma (coordinadora), *Diccionario de términos comunitarios*, Madrid, McGraw-Hill, 1997 p. 352.

papel de la Comisión, pues esta institución no podía pretender acumular el papel de Ejecutivo y Legislativo, haciéndose necesaria una clarificación inmediata²³. En este sentido, la capacidad de modificación de la propuesta que tenía esta institución debía de ser limitada para que la relación entre el Consejo y el Parlamento Europeo fuera directa, una relación que no tenía por qué depender de la opinión favorable o contraria de la Comisión²⁴. Según la doctrina, la facultad de la Comisión de modificar su propuesta, así como de retirarla, debía restringirse a la primera lectura.

Centrándonos en la propia codecisión, y refiriéndonos a las propuestas concretas que para su modificación se expusieron desde la doctrina, partiremos del acertado esquema que presentó Araceli Mangas Martín, para quien la Conferencia Intergubernamental debía de estudiar las siguientes reformas²⁵:

- Podía mantenerse la primera lectura tal cual estaba, pero en la segunda lectura del PE la aprobación expresa debía de ser por mayoría absoluta de sus miembros.
- En el supuesto de rechazo no tenía que haber opción al Comité de Conciliación, sino que a raíz de la intención del Parlamento de rechazar la propuesta se debía de abrir un debate transparente en el Pleno.
- En el caso de que el PE presentase enmiendas, podrían ser aceptadas por el Consejo mediante mayoría cualificada, independientemente de que el dictamen de la Comisión fuese positivo o negativo.
- En caso de no existir acuerdo sobre las enmiendas parlamentarias, los representantes del PE en el Comité de Conciliación y, en todo caso, el pleno del Parlamento debían de aprobar por mayoría absoluta de sus miembros el texto acordado en el comité.
- Derogar el punto 6 del artículo 189 B TCE relativo a la tercera lectura por imposición del Consejo.

Siguiendo el orden de las diferentes fases del procedimiento, se planteaba en primer lugar la conveniencia de dotar al PE de una participación mayor en la primera fase del procedimiento de codecisión. Concretamente, se proponía la participación del Parlamento en la elaboración de la posición común, lo que evitaría las dilaciones que imponen las posteriores lecturas²⁶.

²³ NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 173 y 263.

²⁴ P. ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, J.A. GONZÁLEZ VEGA y B. FERNÁNDEZ PÉREZ, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 1996, pp. 227 y 228.

²⁵ MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p. 190 y “Aspectos...”, op.cit., pp. 180 y 181.

²⁶ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique, “La adopción de actos en el proceso de toma de decisiones comunitario: procedimientos legislativos y comitología”, en AA.VV., *El proceso decisorio comunitario*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1995, p. 133.

En opinión de la doctrina, la posibilidad de que disponía el Consejo para convocar al Comité de Conciliación cuando el PE rechazaba la posición común, no tenía mucho sentido, dada su manifiesta inutilidad. Las explicaciones que el Consejo podía dar en dicho órgano debían de haber sido expuestas con anterioridad y, a ser posible, ante el pleno del Parlamento. Algunos autores, como era el caso de la citada Araceli Mangas Martín, proponían un debate en el pleno del Parlamento Europeo cuando éste advertía de su posible rechazo. En general, la mayor parte de la doctrina consideraba que esta convocatoria del Comité de Conciliación por parte del Consejo debía de desaparecer.

Era también prácticamente unánime la petición de modificar las reglas de votación en el seno del Consejo. En efecto, para lograr el equilibrio entre el Consejo y el Parlamento, la doctrina juzgaba como absolutamente necesario una reforma de las votaciones, o, mejor dicho, una reforma del sistema de mayorías exigido. De esta manera, se proponía que para que se aceptasen o se rechazasen las enmiendas del Parlamento se exigiese, en ambos casos la misma mayoría. Del mismo modo, se consideraba imprescindible que, en el seno del Comité de Conciliación, los representantes del Consejo y del Parlamento adoptasen sus acuerdos y decisiones por mayoría absoluta, lo que debía ser también aplicable para cuando el Parlamento se pronunciase posteriormente en Pleno. Respecto del privilegio contenido en el número 1 del artículo 250 TCE (antiguo art. 189 A TCE), es decir, la obligatoriedad de la unanimidad para el Consejo en el supuesto de que quiera introducir cambios en la propuesta, opinaban los autores que debía restringirse a la primera lectura. Todo ello trataba, en definitiva, de asegurar una cooperación más igualitaria entre las instituciones que representaban a las dos legitimidades en el Derecho comunitario, la proveniente de los pueblos y de los ciudadanos (representada en el PE) y la que procede de los propios Estados miembros (representada en el Consejo)²⁷.

Por último, como se vio al tratar las críticas recibidas por la codecisión, otro de los grandes objetivos de las mismas fue la tercera lectura, paradigma de la complejidad del procedimiento, de ahí que se reclamase su eliminación. Se consideró que la solución aportada para el caso de que no se lograra un acuerdo en el Comité de Conciliación dificultaba aun más el procedimiento, y provocaba, al mismo tiempo, que se mantuviese una situación de mayor poder por parte del Consejo. Con el objetivo de lograr el ya

²⁷ CARPI BADIA, J. M. y BOIXAREU, A., op. cit., pp. 92 y 93; MANGAS MARTÍN, Araceli, "Aspectos...", op. cit., p. 180 ; NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 263.

mencionado equilibrio entre el PE y el Consejo, así como de evitar las dificultades y retrasos innecesarios, la doctrina propuso suprimir la tercera lectura²⁸.

2.4. El eje Consejo-Parlamento

La doctrina afirmaba que no se podía obviar el hecho de que era necesario un proceso decisorio que reforzase el eje Consejo-Parlamento Europeo, puesto que estas dos instituciones representaban las dos legitimidades que existen en el Derecho Comunitario: la que proviene de los Estados y la que proviene de los Pueblos.

En este sentido, se afirmaba que la siguiente reforma de los Tratados debía establecer una participación del Parlamento Europeo en el procedimiento de adopción de decisiones sobre unos fundamentos serios, es decir, sobre unas bases determinadas. Concretamente, se debía implementar una presencia parlamentaria basada en los principios democráticos, que respondiese a las competencias que los Parlamentos nacionales habían transferido a la Unión. En opinión de la doctrina ésta era la idea que debía guiar la participación del PE en el sistema institucional comunitario y en el proceso decisorio²⁹. De no hacerse así, se provocaría un grave perjuicio en el control democrático que debe establecerse sobre una legislación que tiene repercusión directa sobre los derechos y deberes de los ciudadanos y de los pueblos.

Aunque esta reflexión se dirigía al proceso decisorio en su conjunto, es indudable que la más eficaz aplicación práctica de la misma podría tener lugar en el procedimiento de codecisión, puesto que este procedimiento, en caso de ser reformado adecuadamente, permitiría el desarrollo de una comunicación interinstitucional efectiva³⁰.

²⁸ Idea que resaltaba Nicolás Navarro Batista, añadiendo al afirmar que la necesidad de suprimir la tercera lectura se debía, no sólo a que complicaba innecesariamente el procedimiento, sino a que, además, desequilibraba la relación de fuerzas en beneficio del Consejo. NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., p. 263.

²⁹ En este sentido se pronuncian, entre otros, BULLAIN, Iñigo, “La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de la Unión Europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 15, 1996, pp. 45-46 y 51-52; DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, “La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-18, 1992, p. 30; MANGAS MARTÍN, Araceli, *Aspectos...* op. cit., p. 179 e *Instituciones...*, op. cit., pp. 298-303; NAVARRO BATISTA, Nicolás, op. cit., pp. 178 y 261-264; PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz, “La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 15, 1996, pp. 115 y 116.

³⁰ LODGE, Juliet, op. cit., p. 248.

2.5. La propuesta del Parlamento Europeo: la Constitución Europea

A comienzos de 1994 el Parlamento Europeo aprobaba una resolución por la que daba a conocer su Proyecto de Constitución Europea y solicitaba se tuviera en cuenta en los debates de la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996. En dicho proyectose recoge la visión que el PE tenía de lo que debía ser una reforma general de la Unión Europea³¹.

Los autores del proyecto de Constitución, sucesivamente los Sres. Colombo, Oreja y, por último, Herman, propusieron un modelo calificado de Constitución-marco, en el sentido de que el texto definía principios y procedimientos pero no sustituía al Conjunto del Derecho comunitario primario. De alguna manera, los Tratados se incorporaban “como anexos”, y se preveían reglas para modificar el acervo primario distinguiendo según la importancia de cada norma³².

De este modo, el proyecto de Constitución aportaba elementos que simplificaban y aclaraban los principios básicos y los procedimientos; enunciaba los derechos fundamentales de los ciudadanos; presentaba de manera sintética la composición y los poderes de las Instituciones; indicaba los principios fundamentales de los procedimientos de toma de decisiones; establecía una jerarquía de las normas; suprimía los pilares; y fortalecía los poderes externos.

Autores como Jean-Victor Louis se mostraban a favor de que el documento que resultase de la CIG'96 debería de contener lo esencial de aquello que caracterizaba al proyecto de Constitución del PE³³. Entre dichas características del proyecto destacaba la referida a que dicho proyecto contenía una serie de normas relativas a la composición y competencias de las Instituciones, así como al ejercicio de la función legislativa y una simplificación de las normas reguladoras de los procedimientos normativos.

Con este proyecto de Constitución el Parlamento Europeo optaba por un modelo federal cooperativo descentralizado basado en la doble legitimidad democrática que otorgan los ciudadanos y los Estados³⁴. Esta participación conjunta, cuya expresión

³¹ El texto del Proyecto de Constitución Europea se puede consultar en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, TIZZANO, Antonio y ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Código de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 233-242.

³² Según lo recogido en los apartados 3 y 4 del artículo 8 del Proyecto.

³³ LOUIS, Jean-Victor, “Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, nº1, 1995, p. 24.

³⁴ En este modelo, los Estados están asociados a todas las etapas de la decisión que adoptan las instituciones (cooperación), y la ejecución de las decisiones se deja principalmente a los Estados miembros (descentralización).

práctica era la codecisión, se extendía a todos los actos legales: leyes (en todas sus modalidades), presupuestos, nombramientos, tratados con países terceros, etc. Con esto se conseguía la igualdad de estatuto entre Consejo y Parlamento en cuanto a poder de decisión, considerándose como modelo que más convenía a la situación existente en el desarrollo de la integración europea.

La respuesta al problema del déficit democrático pasaba –y todavía es válida la afirmación– por una generalización del procedimiento de codecisión y esto era lo que el proyecto de Constitución instauraba uniformemente. En efecto, el artículo 15 del proyecto, al enumerar las competencias del PE, establecía que el Parlamento adoptaría las leyes conjuntamente con el Consejo³⁵, y el artículo 32, al determinar la función legislativa, afirmaba que las leyes de la Unión las adoptarían el Parlamento Europeo y el Consejo, incluyéndose todas las modalidades de leyes³⁶.

Por su parte Jean-Victor Louis, para valorar el cambio de perspectiva que suponía el artículo 15 del proyecto, afirmaba que “cabe compararla con los artículos J.7 y J.8 del Tratado de Maastricht (actuales arts. 17 y 18 del TUE) relativos al papel del Consejo Europeo y a la simple función consultiva del Parlamento en materia de PESC”³⁷. El cambio en relación con la situación y las formulaciones existentes entonces se aprecia también en el segundo guión del precepto, donde se afirma el carácter del Parlamento como institución dotada de un poder de codecisión en materia legislativa, presupuestaria y de celebración de los Tratados. Para el autor citado, “Este poder de decisión no es la excepción sino la regla”³⁸.

El artículo 30 del proyecto describe los diferentes actos normativos que podrán adoptar las instituciones de la Unión distinguiendo entre los actos legislativos (leyes constitucionales, leyes orgánicas y leyes ordinarias) y los actos reglamentarios (reglamentos de ejecución) y administrativos (decisiones individuales). La relevancia de los primeros es clara, y para su elaboración el PE participa plenamente, tal y como se recoge en el artículo 15 del proyecto, al que nos acabamos de referir.

³⁵ Además de aprobar el presupuesto y los tratados internacionales.

³⁶ Según recogía el artículo 31, existirían leyes constitucionales (que requerían para su aprobación mayoría de dos tercios del PE y mayoría supercualificada del Consejo), leyes orgánicas (que requerían mayoría de los diputados que integren el PE y mayoría cualificada del Consejo) y leyes ordinarias (que requerían mayoría absoluta de los votos emitidos en el PE y mayoría simple del Consejo).

³⁷ LOUIS, Jean-Victor, “El marco institucional”, en OREJA, Marcelino (director), *La Constitución Europea*, Madrid, ACTAS, 1994, p. 94.

³⁸ *Ibidem*, p. 94. Añade, además, Jean-Victor Louis que también cabe comparar la formulación con la de los arts. 137 y 138 TCE tal y como han sido modificados por el TUE (actuales arts. 189 y 190 TCE), para apreciar el cambio de acento y filosofía.

Las leyes constitucionales son las que han de modificar o integrar, según los casos, la Constitución de la UE. Como destaca Araceli Mangas Martín, “el proyecto trata de pasar de puntillas sobre esta doble finalidad, consciente de que en el procedimiento de elaboración de las leyes constitucionales (tanto en la iniciativa como en la aprobación) se ha otorgado al PE un poder que le ha sido resueltamente negado hasta ahora: participar de la ‘competencia sobre la competencia’, participar del poder constituyente hasta ahora reservado a los Estados (Gobiernos y Parlamentos nacionales)”³⁹. Las leyes ordinarias han de regular cuestiones de gran importancia político-jurídica, requiriéndose para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros que componen el Parlamento y la mayoría absoluta del Consejo, siempre que esta corresponda a Estados que representen el 75 % de la población de la Unión. Por último, las leyes ordinarias, reguladoras de las demás materias, requerirán mayoría simple del PE y mayoría absoluta del Consejo, siempre que esta corresponda a Estados que representen el 60 % de la población de la Unión.

Como se ve, el proyecto de Constitución de la Unión Europea otorgaba un papel protagonista al Parlamento en las labores normativas, continuando el camino iniciado con el Acta Única de intentar paliar el déficit democrático de las instituciones presente desde el momento mismo de fundación de la Comunidad. Siguiendo la lógica democrática que afirma que la institución que representa a los ciudadanos de la Unión es la que debe llevar el peso del proceso de toma de decisiones, el esquema propuesto por el TUE de Maastricht con la inclusión del procedimiento de codecisión se consagraba en el proyecto de Constitución de la Unión Europea⁴⁰. En este sentido, entre los cambios de extraordinaria importancia que conllevaba dicho proyecto destacan, por un lado, “un cambio radical del sistema institucional al otorgarse al Parlamento Europeo el poder colegislativo en absoluta igualdad con el Consejo y asumiendo, respectivamente, los papeles de una cámara de representación de los pueblos y de representación de los Estados”, y por otro, “un cambio radical del procedimiento legislativo simplificándose de forma espectacular: reduciendo a uno y de una sola lectura a los variopintos y esperpénticos procedimientos legislativos actuales”⁴¹.

³⁹ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Las funciones de la Unión: análisis del sistema de fuentes y de la elaboración y control del cumplimiento de las normas en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea”, en OREJA, Marcelino (director), *La Constitución Europea*, Madrid, ACTAS, 1994, p.160.

⁴⁰ MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, *Comentarios al proyecto de Constitución Europea*, Granada, Comares, 1996, p. 191.

⁴¹ Incluyendo, así mismo, las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Las funciones...”, op. cit., p. 173.

3. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996

Hasta 1996 habían sido seis las Conferencias Intergubernamentales celebradas para iniciar y desarrollar lo que entonces ya se conocía como Unión Europea. Todas ellas dieron origen a importantes avances en el proceso de integración⁴².

Como consecuencia de la primera, desarrollada durante los años 1950-51, se elaboró el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La segunda, durante los años 1955-57, puso en marcha la Comunidad Económica Europea. La tercera, celebrada en 1985, dio origen al Acta Única Europea. Como ya se ha visto en el tercer capítulo del presente trabajo, durante 1990 y 1991 dos Conferencias configuraron el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). La Conferencia que ahora nos ocupa, se desarrolló durante los años 1996 y 1997 y supuso la modificación del TUE a través del Tratado de Amsterdam. Según Iñigo Bullain, estos precedentes permiten establecer varias consideraciones⁴³:

- a) El ritmo de Conferencias se aviva desde mediados de los ochenta, conforme al modelo “Delors” de continuas pedaladas.
- b) La duración suele prolongarse durante varias presidencias. Así, por ejemplo, durante la Conferencia de 1996 tres Estados miembros detentaron la presidencia: Italia durante el primer semestre de ese año, Irlanda durante el segundo semestre del mismo año y Países Bajos durante el primer semestre de 1997. Del mismo modo, el Tratado de Amsterdam fue firmado durante la presidencia ostentada por Luxemburgo.
- c) Todas las Conferencias estuvieron precedidas de significativos documentos preparatorios: el Plan Schuman de 1950; el informe Spaak de 1955; el informe Dooge de 1985; el informe Delors de 1990-91 y el informe Westendorp de 1995 (informe del Grupo de Reflexión para la CIG’96).

A continuación, analizaremos los trabajos que se realizaron para determinar las reformas que establecería el Tratado de Amsterdam, tanto previos a la propia CIG, como los desarrollados durante la misma, centrándonos en la materia que nos ocupa.

⁴² Aunque la más importante fue la de Messina, origen de la CEE. Por ese motivo, el arranque a los trabajos del Grupo de Reflexión, se realizó el 2 de junio de 1995 en dicha localidad siciliana.

⁴³ BULLAIN, Iñigo, “La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma...”, op. cit., p. 38.

3.1. Los trabajos preliminares

El art. N.2 del Tratado de Maastricht establecía el año 1996 como el horizonte para revisar aquellas cuestiones en las que no se pudo llegar a un acuerdo en la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política de 1991, o que necesitaban ser reexaminadas a corto plazo. Además de la cláusula general del art. B TUE, que ordenaba proceder a un análisis de las políticas y formas de cooperación de la Unión Europea, a fin de mejorar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios, el TUE enumeró una serie de disposiciones que debían ser revisadas, ya mencionadas anteriormente.

En lo que respecta a nuestra materia de estudio, una de esas disposiciones era el número 8 del antiguo artículo 189 B TCE, que recogía la necesidad de ampliar el campo de aplicación del procedimiento de codecisión con el fin de extender los ámbitos en los cuales el Parlamento Europeo interviene como legislador.

El Consejo Europeo celebrado en junio de 1994 en Corfú constituyó el pistoletazo de salida para la Conferencia. Allí comenzó el gran trabajo de preparación de la misma decidiéndose la creación de un Grupo de Reflexión que debía elaborar un informe sobre las diferentes alternativas y desafíos de la CIG de 1996. Se señalaban en las Conclusiones de la Presidencia que el Grupo sería presidido por un representante español (Sr. Carlos Westendorp) y comenzaría sus trabajos el 2 de junio de 1995. Asimismo, el Consejo Europeo invitó a las diferentes instituciones a redactar una serie de informes sobre el funcionamiento del TUE, los cuales constituirían una importante contribución al trabajo del Grupo.

En mayo de 1995, obedeciendo al mandato del Consejo Europeo de Corfú, las distintas instituciones y órganos –Comisión, Consejo, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, Comité de las Regiones y Comité Económico y Social– sometieron sus respectivos informes sobre el funcionamiento del TUE.

A este respecto, es de destacar el informe que la Comisión adoptó el 10 de mayo de 1995, sobre el funcionamiento del TUE⁴⁴. Según la Comisión, la Unión debía hacer frente a un doble reto: asociar a los ciudadanos a la construcción de Europa y acoger a los nuevos países candidatos a la adhesión, conservando al mismo tiempo el acervo de

⁴⁴ SEC (95) 731 final. *Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 1995, ISBN 92-827-4174-5. Éste y los demás textos sobre la CIG pueden ser consultados en ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (director), *Textos básicos sobre la reforma del TUE presentados ante la CIG de 1996*, Leioa, Universidad del País Vasco, 1996.

cuarenta años de construcción europea. La respuesta de la Unión a estos dos retos giraría en torno a dos ejes fundamentales. Por un lado, la Unión debería actuar de manera democrática, comprensible y transparente y, por otro, de manera eficaz, coherente y solidaria, tanto desde un punto de vista interno como externo. El primero de estos ejes iba a ser el fundamento y la base de la reforma que se operaría en el procedimiento decisorio en general y en la codecisión en particular.

A pesar de que, desde el punto de vista democrático y de la transparencia, la Comisión se felicitó por ciertos logros, entre los que citaba el reforzamiento de los poderes del PE, en buena parte debido a la introducción de la codecisión, con lo que se había aportado una mayor legitimidad al marco institucional de la Unión, persistían ciertas deficiencias que la Comisión subrayó en la preparación de la CIG. En lo que respecta a los procedimientos de decisión, se destacaba su complicación. Se propuso su reducción a tres: el dictamen conforme, la codecisión simplificada y la consulta. Resultaba necesario, además, acabar con las incoherencias y ambigüedades en la toma de decisiones, fuente de múltiples conflictos de procedimiento⁴⁵. En lo que respecta a la codecisión, la Comisión se mostraba partidaria de introducir algún medio para finalizar el procedimiento en primera lectura, de eliminar el proceso que tenía lugar cuando el PE mostraba su intención de rechazar la posición común, y de suprimir la tercera lectura.

En el Parlamento Europeo, la aprobación de su informe supuso una ingente tarea⁴⁶. El informe parlamentario trató diferentes aspectos del funcionamiento del Tratado, poniendo su acento en la necesidad de democratizar las instituciones de la Unión. Recomendó otorgar al Parlamento el mismo poder que el Consejo en los ámbitos de competencia legislativa de la Unión y un reforzamiento de su papel en la PESC, CAJI y la UEM. La postura del Parlamento ante la codecisión era similar a la de la Comisión, pues solicitaba las mismas reformas, resaltando el deseo del PE de simplificar “radicalmente” el procedimiento.

⁴⁵ Las otras deficiencias enumeradas eran las siguientes: un texto fundamental que recogiese los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos europeos; la necesidad de dotar a las instituciones de una mayor legitimidad; relación más directa entre el PE y los parlamentos nacionales; ampliar el papel del Tribunal de Justicia en los asuntos de interior; refuerzo del control financiero; simplificación de los Tratados; y aclarar el alcance del principio de subsidiariedad.

⁴⁶ Diecisiete comisiones sectoriales elaboraron cada una su informe, que posteriormente fueron fundidos en dos: Jean-Louis Bourlanges (funcionamiento de la UE) y David Martin (desarrollo de la UE). El 17 de mayo de 1995, el pleno del PE adoptó su informe, en forma de resolución única que contenía en la exposición de motivos los dos informes previos: *Resolución sobre el funcionamiento del TUE de cara a la CIG de 1996. Puesta en marcha y desarrollo de la Unión* (DOCE C 151 de 19/6/1995).

3.2. El trabajo del Grupo de Reflexión

Los informes de las instituciones contribuyeron al trabajo del Grupo de Reflexión, establecido en Corfú de cara a preparar la Conferencia Intergubernamental. Este grupo se reunió por primera vez en 1995, durante los días 2 y 3 de junio, en Sicilia, cerca de Messina. El Grupo acordó realizar en una primera fase, durante los meses de junio y julio, un examen general de los problemas que permitiese a la Presidencia, durante el mes de agosto, hacer un intento preliminar de evaluación de los resultados y trazar los caminos posibles a seguir durante la segunda fase, que se desarrolló durante el mes de septiembre y hasta la primera mitad de noviembre. Para ello, y por sugerencia de la Presidencia, el Grupo decidió dividir sus trabajos en ocho grandes temas, entre los que nos interesa destacar los dos siguientes, en cuanto que tenían incidencia directa sobre la materia que nos ocupa⁴⁷:

- *El sistema institucional.* El objetivo era analizar de qué manera el principio de equilibrio institucional debía adaptarse a las exigencias de democratización, eficacia y transparencia, así como a la futura ampliación.
- *Las instituciones.* Se trataba aquí, de examinar las posibles adaptaciones y reformas de cada institución.

El Grupo adoptó su informe en la reunión extraordinaria celebrada en Bruselas el 4 de diciembre. El informe fue presentado en el Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, que señalaba el pistoletazo de salida para el inicio de las negociaciones formales de la CIG y el fin de la extraordinaria labor preparatoria llevada a cabo por el Grupo de Reflexión, que marcó las grandes líneas de las negociaciones formales y las diferentes opciones posibles.

El informe, que se presentaba con la limitación de ser un catálogo de opciones, “tuvo el gran mérito de identificar los grandes problemas existentes”⁴⁸. Constaba de dos partes: una primera que, bajo el título “Una estrategia para Europa”, trataba brevemente los grandes puntos de la agenda de la Conferencia; y una segunda parte en la que se exponían más detalladamente las opciones mayoritarias y minoritarias en relación a esos puntos.

⁴⁷ Los otros seis temas eran los siguientes: retos, principios y objetivos; la ciudadanía europea; consolidación de un espacio de libertad y seguridad; la acción exterior de la Unión; seguridad y defensa; los instrumentos al servicio de la Unión.

⁴⁸ M. OREJA AGUIRRE, "El desarrollo de la CIG", en M. OREJA AGUIRRE (director), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y Comentarios*, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1998, p. 85.

En relación a la CIG, el informe señalaba que ésta debía implicar una reforma del Tratado en algunos puntos, sin “emprender una revisión completa del Tratado”. En este sentido, la CIG debía centrarse, principalmente, en las siguientes tres áreas:

- “Hacer de Europa una empresa de los ciudadanos”. La Unión debía dar respuesta satisfactoria a las inquietudes y preocupaciones de los ciudadanos.
- “Mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la ampliación”. La segunda área, suponía, esencialmente, una reforma de las instituciones y de los procedimientos de toma de decisiones para lograr una Unión “cada vez más eficaz y democrática”, sobre todo, de cara a la futura ampliación.
- “Dotar a la Unión de mayor capacidad de acción exterior”. Lo que significaba nutrir a la PESC con unos medios adecuados que asegurasen un funcionamiento óptimo.

El Grupo fue extremadamente prudente y evitó tomar decisiones concretas que se dejaron para la CIG. El informe se presentó al Consejo Europeo de Madrid, donde se acordó concluir cuanto antes el procedimiento formal de revisión previsto en el art. N del TUE para que la apertura solemne de la Conferencia tuviese lugar el 29 de marzo en Turín⁴⁹.

3.3. Los informes de las Instituciones

Antes de que se decidiese la convocatoria de la CIG en el Consejo, las instituciones emitieron sus respectivos dictámenes. Nos centraremos en los más importantes, los de la Comisión y el PE⁵⁰, y únicamente respecto de la materia que nos interesa.

a) El informe de la Comisión: *Reforzar la Unión y preparar la ampliación*

La Comisión emitió un dictamen favorable a la celebración de una Conferencia Intergubernamental el 28 de febrero de 1996, con el título mencionado⁵¹. El dictamen en cuestión proponía tres grandes ejes de revisión del Tratado: el primer eje era el de “crear una Europa por y para el ciudadano”; el segundo eje se refería a “dotar a la Unión de

⁴⁹ Para ello, el Gobierno italiano presentó el 8 de enero de 1996 la demanda formal de revisión del Tratado, a través de una carta dirigida al Secretario General del Consejo.

⁵⁰ También los órganos consultivos, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, emitieron sus dictámenes, pero centraban sus demandas en su reconocimiento como instituciones comunitarias.

⁵¹ Dictamen de la Comisión, “Reforzar la unión política y prepara la ampliación”, Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, febrero de 1996, ISBN 92-827-5853-2.

una sola voz en la política exterior, comercial y de defensa”; el tercer y último eje consistía en la “necesidad de reformar el funcionamiento institucional”, con objeto de adaptarlo a la eventual ampliación de la Unión.

Las reflexiones en torno al tema que nos ocupa tuvieron lugar en el ámbito del primer eje. Según la Comisión, Europa debía ser una construcción de sus ciudadanos, y, para que los ciudadanos europeos participasen en dicha tarea, era preciso que antes la comprendieran. Por ello, la Comisión consideraba que era necesario una simplificación y democratización de los textos fundamentales así como del sistema de adopción de decisiones en su conjunto.

Se proponía, por tanto, la reducción de los procedimientos de toma de decisiones a tres (dictamen conforme, codecisión y consulta). Igualmente, se consideraba necesario la simplificación del procedimiento de codecisión, fundamentalmente mediante la supresión de la tercera lectura, y extender su campo de aplicación al menos a los ámbitos entonces cubiertos por el procedimiento de cooperación. Finalmente, se proponían una serie de reformas encaminadas, fundamentalmente, a la simplificación y clarificación del procedimiento de dictamen conforme y del sistema comunitario en materia de medidas de ejecución.

b) El Parlamento Europeo: Resolución sobre la convocatoria y prioridades de la CIG y evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión

El PE emitió su dictamen favorable sobre la reunión de una Conferencia Intergubernamental el 13 de marzo de 1996⁵². Tras explicar las razones que justificaban la convocatoria de la CIG, entre las que destacan la necesidad de democratizar la Unión, aumentar su eficacia y preparar la ampliación, el dictamen exponía ocho puntos prioritarios para la CIG, de los que sobresalen los relativos a la necesidad de incrementar su apertura y transparencia y de lograr una Europa más eficaz y democrática⁵³.

⁵² “Resolución sobre la opinión del PE sobre la convocatoria de la CIG y evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y precisión de las prioridades políticas del PE para la CIG”. DOCE C de 1/4/96, p.77.

⁵³ Los otros puntos que el Parlamento consideraba prioritarios para debatir en la Conferencia eran los siguientes: mejorar la definición de la ciudadanía europea y asegurar el respeto a los derechos fundamentales; aumentar la eficacia de la política de seguridad interna; desarrollar la dimensión social y medioambiental; reforzar el papel exterior de la Unión; mejorar la lucha contra el uso fraudulento del presupuesto comunitario.

En cualquier caso, la principal petición del Parlamento Europeo consistía en colmar el déficit democrático de la Unión y dar protagonismo al ciudadano. Para ello, el PE consideraba obligado extender el campo de aplicación del procedimiento de codecisión el cual, a su vez, debía ser reformado a fin de dar, en la práctica, al Parlamento Europeo un papel de colegislador.

3.4. Las negociaciones

El Consejo Europeo de Turín del 29 de marzo de 1996 puso fin al período de preparación y señaló el comienzo de las negociaciones formales de la CIG, en la que, desde un principio, se estableció un doble nivel de discusión. Por un lado, el formado por los quince Ministros de Asuntos Exteriores y el Presidente de la Comisión, esto es, las personas con capacidad para comprometer la voluntad política de los Estados miembros. Su papel era el de impulsar y orientar el avance de los trabajos, los cuales se realizaban esencialmente en otro nivel. Ese otro nivel estaba compuesto por los Representantes Personales de los Ministros de Asuntos Exteriores y del Presidente de la Comisión.

Uno de los puntos más problemáticos al comienzo de las negociaciones fue la búsqueda de un acuerdo sobre la participación del Parlamento Europeo en la Conferencia, ya que debido al carácter de conferencia intergubernamental que tiene la revisión de todo tratado internacional, no se preveía la participación del Parlamento en la negociaciones formales⁵⁴. A este respecto, la Presidencia italiana, apoyada por una mayoría de Estados y por la Comisión, dio los pasos necesarios para conseguir que dos observadores del PE pudiesen asistir a las reuniones de los representantes⁵⁵. El acuerdo estableció una estrecha asociación del Parlamento, a través de tres modos diferentes. El primero consistía en un intercambio de puntos de vista antes de cada sesión del Consejo Europeo y de cada sesión ministerial con el Presidente y los representantes del PE. El segundo preveía la celebración, una vez al mes, de reuniones de trabajo *ad hoc* entre los representantes personales y los representantes del Parlamento. Por último, la Presidencia debía informar regularmente, oralmente o por escrito, sobre la evolución de las negociaciones.

⁵⁴ Si bien el Parlamento sí participó en las reuniones del Grupo de Reflexión.

⁵⁵ Los dos observadores fueron los eurodiputados E. Gigou (Grupo Socialista) y E. Brok (PPE).

Durante la Presidencia italiana tuvo lugar una aproximación genérica a los asuntos más importantes, caracterizándose más por ser un debate que una verdadera negociación. Por ello, su informe de etapa no pasó de ser una exposición de los temas a negociar y de las diferentes posturas existentes⁵⁶. Este informe fue presentado al Consejo Europeo de Florencia, celebrado los días 21 y 22 de junio de 1996.

Un claro ejemplo de lo dicho tuvo lugar en relación a la reforma prevista en el propio art. 189 B TCE, es decir, la ampliación del ámbito de la codecisión. El problema era determinar cómo se producía esa extensión. Una posibilidad consistía en que la codecisión abarcara tan sólo el ámbito ocupado anteriormente por la cooperación, pero esto generaría el problema de privar de la función legislativa al Parlamento Europeo en materias tan importantes como ciudadanía, política agrícola o medio ambiente⁵⁷. Otra posibilidad consistía en que el procedimiento de codecisión se utilizara para todos los casos en los que el Consejo resolviera por mayoría cualificada, pero esta opción resultaba desproporcionada, al hacer depender la función legislativa de un procedimiento de votación que se aplicaba igualmente en el ámbito ejecutivo y, sobre todo, porque apartaría del ámbito legislativo a sectores muy importantes que se decidían por unanimidad⁵⁸. En cualquier caso, los ámbitos del procedimiento de cooperación no podían pasar a ser regidos por la consulta simple, pues ello significaría una *reformatio in peius* que atentaría contra el acervo comunitario y lo señalado en los artículos 2 y 47 del TUE.

Para ocuparse de esta cuestión y siguiendo el mandato efectuado por el propio TUE para cuando llegara el momento de modificar el procedimiento de codecisión, la Comisión realizó en junio de 1996 el preceptivo informe sobre el funcionamiento del procedimiento de codecisión⁵⁹. En dicho informe, la Comisión, considerando que definir jurídicamente al acto legislativo le conduciría a tener que establecer una jerarquía normativa, optó por proponer una tabla que permitiera distinguir los ámbitos que, según ella, caerían en el campo de la codecisión. Esa tabla incluía cuatro elementos

⁵⁶ Dicho informe distinguía tres grupos de cuestiones: una Unión más cercana a los ciudadanos, consistente en aclarar el principio de subsidiariedad y dar respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos; lograr una Unión más democrática, para lo que se consideraba necesario la reforma de las instituciones; reforzar la acción exterior.

⁵⁷ VICIANO PASTOR, Roberto, op. cit., p. 210. Este autor recuerda que algunas materias regidas por el procedimiento de cooperación no tenían carácter legislativo, por lo que un trasvase de las materias desde el ámbito de la cooperación al de la codecisión, sin más, no parecía constituir la mejor solución.

⁵⁸ MANGAS MARTÍN, Araceli, “ El Tratado de Amsterdam: Aspectos generales del pilar comunitario”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, serie B, nº 29, 1998, p. 25.

⁵⁹ “Informe de la Comisión a título del artículo 189 B del TCE. El ámbito de aplicación de la codecisión”, SEC (96) 1.225-C-4-0464/96.

que debían caracterizar los actos de naturaleza legislativa: que se fundaran directamente en los Tratados; que tuvieran un carácter obligatorio; que regulasen los elementos esenciales de la acción de la Comunidad en ese ámbito; que tuviera un alcance general en su aplicación⁶⁰.

El Consejo Europeo de Florencia encargó a la Presidencia irlandesa trazar las líneas generales de un proyecto de revisión de los Tratados, centrándose en una veintena de objetivos, reagrupados en torno a tres ideas conocidas: acercar la Unión a los ciudadanos, reforzar y ampliar la política exterior y de seguridad de la Unión, y garantizar el buen funcionamiento de las instituciones a fin de prepararlas para la ampliación. La primera reunión de representantes se celebró en Cork, a comienzos de julio, y es allí donde comenzó la auténtica negociación.

De manera general, las negociaciones tuvieron un ritmo variable, concentrándose fundamentalmente en la PESC y CAJI, dejando las cuestiones institucionales para el semestre neerlandés. Otros temas, entre los que destacaba lo referido a la toma de decisiones, continuaban abiertos.

A este respecto, en los memorándums de los Estados miembros se recogía la necesidad de reducir a tres los procedimientos decisorios (los ya mencionados consulta, codecisión y dictamen conforme). Consiguientemente, el procedimiento de cooperación desaparecía y ésta era la tónica general hasta la presidencia irlandesa. Sin embargo, desde ésta se señaló, aún manteniendo el criterio manifestado hasta el momento, que la cooperación podía mantenerse vigente, pues los gobiernos nacionales no querían entrar en realizar modificaciones en el ámbito de la regulación de la Unión Económica y Monetaria, materia en la que diversos ámbitos eran regulados por el procedimiento de cooperación.

En noviembre el Parlamento Europeo mostró su aprobación al informe de la Comisión sobre la aplicación de la codecisión⁶¹, aunque realizó algunas apreciaciones críticas. En efecto, por un lado, mostró su deseo de que los criterios escogidos fueran adecuadamente precisados, así como que los mismos se tuvieran en cuenta no sólo para los actos normativos sino también para los de naturaleza programática y presupuestaria.

⁶⁰ Manuel Pérez Gonzalez entiende que este informe de la Comisión constituyó un valioso documento para las negociaciones, que además supuso introducir en los debates una cuestión que ya se discutió en la CIG previa al TUE de Maastricht como era la jerarquía de normas. PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, "El Parlamento Europeo y el principio de democracia en la Unión Europea", en FARAMIÑÁN GILBERT, Juan Manuel de (coordinador), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2000, pp. 144 y 145.

⁶¹ Informe del Parlamento Europeo, ponentes Sres. Bourlanges y De Giovanni, resolución del 14 de noviembre de 1996, DOCE C 362 de 2/12/1996.

Por otro lado se criticó el carácter restrictivo del denominado “ámbito legislativo”. El PE venía a considerar que el problema de la definición de los actos legislativos a los efectos de aplicación de la codecisión podría resolverse estableciendo una jerarquía de normas de Derecho comunitario. Añadía que la extensión de la codecisión a todos los actos sometidos a la cooperación constituiría un progreso, pero mantendría fuera de la codecisión ámbitos de especial relevancia política como la ciudadanía, la fiscalidad, la política agrícola o ciertos aspectos del medio ambiente.

Bastantes de las sugerencias que planteaba el informe de la Comisión fueron recogidas en el proyecto irlandés de Tratado. Fundamentalmente se reducía la complejidad del procedimiento de codecisión, simplificando la primera lectura, facilitando el acuerdo en el Comité de Conciliación y eliminando la posibilidad de que el Consejo retomara su posición común después de haber fracasado el trabajo del Comité de Conciliación.

Siguiendo su forma habitual de actuar, la Comisión presentó su “Programa de Trabajo para 1997⁶², en el que destacaba la importancia de la terminación de la CIG, a fin de responder adecuadamente al desafío que suponía la ampliación; abogando por un elevado nivel de ambición de reforma; estimando que la Conferencia debería centrarse en tres objetivos: un sistema institucional eficaz, responder a las preocupaciones de los ciudadanos (en materia de seguridad interior, empleo y medio ambiente) y proporcionar a la UE una verdadera política exterior. Por su parte el Parlamento Europeo concretó sus propuestas⁶³.

En enero de 1997, la Presidencia pasó a manos de los Países Bajos y, respecto de la CIG, se ocupó de trabajar el texto irlandés, complementándolo, fundamentalmente en las partes relativas a las instituciones y a la CAJI⁶⁴. El 14 de mayo presentó una primera compilación de los textos que estaban siendo debatidos que serviría de base de discusión en el Consejo Europeo informal de Noordwijk, el 23 de mayo. En Noordwijk el Presidente del Parlamento Europeo, José María Gil-Robles, expresó cuáles eran las prioridades del Parlamento, entre las que destacaba “el respeto al método comunitario y al equilibrio institucional”. El PE pretendía lograr el monopolio de iniciativa legislativa para la Comisión, la codecisión legislativa y presupuestaria en igualdad de condiciones

⁶² COM (96) 507 final de 17/10/1996.

⁶³ Resolución de 13 de marzo de 1997. DOCE C 115, de 14/4/1997.

⁶⁴ Un completo estudio sobre la negociación institucional bajo las presidencias irlandesa y holandesa puede encontrarse en REICH, Charles, “Le Traité d’Amsterdam et le champ d’application de la procédure de codécision”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 413, 1997, pp. 665-669.

del Parlamento y del Consejo, y control del Tribunal de Justicia para garantizar el respeto a las reglas de juego y la protección del derecho de todos⁶⁵.

El 30 de mayo se presentó una compilación de textos actualizada, que fue analizada por el PE. El Parlamento se congratuló de la misma, pero estimaba necesario realizar progresos, especialmente en materia institucional⁶⁶.

El 12 de junio la Presidencia neerlandesa presentó un borrador de Tratado. Los días 16 y 17 se reunió el Consejo Europeo en Amsterdam para lograr un consenso en torno al paquete de reformas propuesto en dicho texto. Entre las cuestiones institucionales que quedaban pendientes se encontraba la reforma de la codecisión. A diferencia de lo que ocurrió con otras cuestiones, que conllevaron unas complicadas negociaciones, ésta se zanjó sin problemas⁶⁷. En efecto, en relación a la extensión del ámbito de aplicación y la supresión de la tercera lectura se llegó a un acuerdo de principio sin demasiadas dificultades.

De este modo, del Consejo Europeo de Amsterdam se obtuvo el texto del Tratado que, finalmente, fue firmado el 2 de octubre en Luxemburgo y que entre otras, establecía la reforma del procedimiento de codecisión. El Tratado de Ámsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

4. LA “REFORMA INSTITUCIONAL” DEL TRATADO DE AMSTERDAM

Lo primero que llamó la atención del nuevo Tratado es el aluvión de críticas que cosechó. Las primeras, y más duras, tuvieron lugar nada más finalizar la cumbre de Amsterdam (16 y 17 de junio de 1997) en la que los líderes de los quince Estados miembros negociaron la reforma del Tratado de Maastricht. Todas ellas, ya se tratasen de críticas realizadas por analistas, políticos, observadores, revistas especializadas o, incluso, la prensa diaria de toda Europa, daban vital importancia a un hecho concreto: el mantenimiento institucional. La Unión Europea debía adaptar sus instituciones para afrontar los grandes retos del nuevo siglo, fundamentalmente la ampliación, siendo la

⁶⁵ Las otras prioridades eran las siguientes: mayoría cualificada en las materias de la PESC; comunitarización del tercer pilar; criterio de mayoría de Estados y de población para la puesta en práctica de la cooperación reforzada.

⁶⁶ Resolución de 11 de junio de 1997. DOCE C 200, de 30/6/1997.

⁶⁷ La composición de la Comisión había quedado resuelta en Noordwijk, acordándose solucionarlo en el momento de las primeras ampliaciones. La ponderación de votos en el Consejo también se aplazó, por la falta de acuerdo en el Consejo Europeo. En cambio, sí se logró extender la mayoría cualificada.

reforma institucional uno de los principales mandatos de la Conferencia Intergubernamental y, para muchos, éste fue su gran fracaso⁶⁸.

Como comentábamos en el primer capítulo, no debe olvidarse que a priori la reforma institucional era uno de los puntos clave que debía haber abordado la cumbre de Amsterdam; sin embargo, no se realizó una reforma institucional profunda.

Las reformas institucionales derivadas del Tratado de Amsterdam, analizadas de una manera muy breve, serían las siguientes⁶⁹:

- Comisión: Se reforzó el papel del Presidente. Sin embargo, la composición futura quedó aplazada hasta la primera ampliación de la UE, además de haberse decidido vincular dicha composición a la reponderación de votos en el Consejo (aunque no se acordó qué criterio se seguiría para la reponderación). Asimismo, con dicha ampliación la Comisión pasaría a estar compuesta por un sólo comisario por Estado miembro, más el comisario correspondiente a cada nuevo país. Un año antes de que la Comisión llegase a contar con más de 20 miembros (es decir, más de 20 Estados miembros), se convocaría una CIG para decidir cómo se procede. Con esta fórmula se logró dar tranquilidad a todos los países pero se aplazó una decisión conflictiva.
- Consejo: Se mantenía el sistema de ponderación de votos⁷⁰. El compromiso de Ioannina se recondujo hasta la primera ampliación y habría que buscar una solución especial para España, que no aceptó el mismo trato que el resto de los Estados.
- Tribunal de Justicia: El control jurisdiccional del Tribunal de Justicia se reforzó principalmente en el tercer pilar de Maastricht. Las nuevas medidas debían permitir en el futuro suprimir las diferencias que había creado la adopción de varias

⁶⁸ Hay quien no llega a tales extremos en sus afirmaciones. Así, para Francisco Aldecoa “se repite con insistencia que no se ha procedido a la reforma institucional en el Tratado de Amsterdam. Sin embargo, esto no es cierto. Únicamente no ha habido reforma institucional en lo relativo a las implicaciones institucionales de la ampliación”. ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “La consolidación del modelo de la Unión y el Tratado de Amsterdam (1991-1999)”, en ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (directores), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*, Córdoba, EPEA, 1999, p. 113.

⁶⁹ Extraído del documento elaborado por la Delegación de Euskadi en Bruselas para la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental y del nº 9 (junio de 1997) de la revista *Europa-Euskadi*, editada por el mismo organismo.

⁷⁰ Esto se debió a la postura de los "pequeños países" y, en particular, del primer ministro belga Jean-Luc Dehaene. Numerosos analistas entienden que Jean-Luc Dehaene tenía razón en la querrela institucional. En este sentido, Ferdinando Riccardi afirma que el primer ministro belga tenía razón no en las cifras, ni en su negativa a reconocer a los "grandes países" el derecho a tener un peso específico mayor en las decisiones comunes, sino en el principio fundamental, que resume así: “si Europa evoluciona hacia la verdadera integración, con la generalización de la norma de la mayoría y el fortalecimiento de las instituciones supranacionales, resulta normal y lógico que los pequeños países acepten algunos sacrificios y renuncien a ciertas posiciones; pero si Europa se orienta hacia el concepto intergubernamental, si se debilitan el principio de supranacionalidad, entonces es normal que los pequeños países no renuncien a ‘su’ comisario y no acepten mermar su peso en el Consejo”. *Europe*, nº 3988, 20 de junio de 1997, p.3.

convenciones y protocolos relativos a la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior. Aún así, el sistema seguía siendo muy complejo.

- Comité Económico y Social y Comité de las Regiones: Debían ser consultados respecto de las líneas directrices y las medidas para la creación de empleo, la legislación social, la sanidad pública y el principio de igualdad de oportunidades. En el caso del Comité de las Regiones su consulta se amplía respecto del medio ambiente, el Fondo Social, la formación profesional y el transporte.
- Extensión de la mayoría cualificada: Salvo las decisiones en materia de investigación, fraude y estadísticas, se mantuvo la unanimidad.

Como se puede observar, en el resumen anterior no hemos mencionado al Parlamento Europeo. Ya hemos dicho que las reformas institucionales fueron pocas, sin embargo existía una opinión generalizada en el sentido de que, a pesar de ello, el Parlamento Europeo era el triunfador de esta revisión del Tratado de Maastricht.

La gran mayoría de las modificaciones que afectaron al PE se establecieron en el artículo 2 del Tratado de Amsterdam, el cual modificaba el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, si bien era posible encontrar alguna otra en el artículo 1, que modificaba el Tratado de la Unión Europea e, incluso, en el artículo 6, que adaptaba y actualizaba diversas disposiciones del Tratado de la CE⁷¹.

En primer lugar, se limitó el número de los diputados europeos. El apartado 37 del artículo 2 del Tratado de Amsterdam (TA) modificó el artículo 137 del TCE estableciendo que el número de miembros del Parlamento Europeo no excedería de setecientos. Más adelante, el apartado 65 del artículo 6 TA modificó los dos primeros apartados del artículo 138 TCE. Por un lado, se recogía expresamente el número de representantes que corresponde a cada uno de los quince Estados miembros y, por otro, se establecía que el número de representantes de cada Estado miembro debía garantizar una “representación adecuada de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad”.

Volviendo al artículo 2 TA, el apartado 38, que modificó el apartado 3 del artículo 138 TCE y le añadió uno nuevo, suponía la introducción de importantes avances. Por un lado, se quería establecer un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros para la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo y se le encomendó al mismo elaborar un proyecto en ese sentido. Por otro lado,

⁷¹ Los arts. 3 y 4 del Tratado de Amsterdam que modifican, respectivamente, los Tratados constitutivos de la CECA y de la CEEA contienen modificaciones que afectan al Parlamento Europeo (apartados 3 y 4 del artículo 3 y apartados 1, 2, 4 y 8 del artículo 4), pero que, por ser idénticas a las contenidas en el artículo 2 (apartados 37, 38, 40 y 46), no las analizaremos.

según el nuevo apartado 4, “el Parlamento Europeo establecerá el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación por unanimidad del Consejo”. A pesar del avance que suponía el nuevo precepto, en cuanto que el Parlamento Europeo realizaría una función típica de todo parlamento como institución democrática, cuál es regular el ejercicio de las funciones de sus diputados, hay que criticar el hecho de que, una vez más, el Consejo tenía la última palabra.

El apartado 40 del artículo 2 TA estableció, en cambio, una modificación que supuso un refuerzo real del poder del Parlamento Europeo puesto que pasaba a intervenir de modo activo en la designación del presidente de la Comisión. Ya no se requería únicamente su consulta previa cuando los Gobiernos de los Estados miembros designaban de común acuerdo la personalidad a la que se proponían nombrar presidente de la Comisión, sino que el Parlamento Europeo debería aprobar dicha designación.

Con el Tratado de Amsterdam se establecía, por primera vez, para el Parlamento Europeo la posibilidad de dirigirse a los órganos consultivos de la Unión Europea. Así, se añadió un nuevo párrafo, tanto en el artículo 198 TCE referido al Comité Económico y Social, como en el 198C TCE referido al Comité de Regiones. En ambos casos se estableció que uno y otro podrían ser consultados por el Parlamento⁷².

Por último, el proceso de adopción de decisiones se vio también reformado, para bien en muchos sentidos. Al analizar los diferentes procedimientos en el segundo capítulo, estudiamos cómo quedaron todos ellos, por lo que nos remitimos a lo dicho allí. En lo que se refiere a la reforma del procedimiento de codecisión, nos centraremos en la misma a continuación, en el siguiente capítulo.

Para finalizar, diremos que durante la Conferencia existieron dos posiciones principales en lo que a la reforma institucional se refería, fundamentadas en la mejora de su eficacia y en ampliar su legitimidad. Vistos los resultados a nivel general, la primera línea, la referida a la mejora de la eficacia de las mismas ha sido menos rica de lo esperado, idea respecto de la que la doctrina es unánime. En lo que a la segunda línea se

⁷² En este caso, la CIG no olvidó las críticas doctrinales a los defectos en materias de consultas institucionales. MANGAS MARTÍN, Araceli, “Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996”, en AA.VV., *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED, 1997, p. 27.

refiere, la mejora de la legitimidad de las instituciones, ha conllevado ciertos progresos, pero no han sido valorados de la misma manera⁷³.

Como conclusión recurrimos a las palabras de Pilar Mellado Prado, quien afirmaba que en la CIG'96 la Unión Europea debía enfrentarse “a la necesidad de conseguir un sistema organizativo sencillo, transparente y eficaz”, lo cual “no parece haberse conseguido”⁷⁴, pretensión respecto de la que, en el caso concreto de la codecisión, sí se consiguieron algunos avances, logrando para la Unión un mayor grado de democratización⁷⁵.

⁷³ Para algunos, sí se han logrado positivos avances. Así, por ejemplo, Francisco Aldecoa entiende que “los progresos de esta CIG han sido notorios, consolidándose unas instituciones más democráticas”, ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, op. cit., p.113. Otros, en cambio, se muestran más negativos, considerando las reformas de la CIG en el ámbito institucional como “más bien escasas y timoratas”, PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, op. cit., p. 141.

⁷⁴ MELLADO PRADO, Pilar, “La reforma de las instituciones”, en AA.VV., *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED, 1997, p. 83.

⁷⁵ Democratización que, junto con la transparencia del proceso decisorio comunitario y la profundización del proceso de integración de la Unión, reclama la autora con el objetivo de evitar que la propia Unión Europea “pierda su naturaleza y se aleje definitivamente del sentir de los pueblos que la integran”. *Ibidem.*, p. 83.

VII. La codecisión de Amsterdam: reforzamiento del PE

1. Introducción
2. El artículo 251 TCE: la nueva redacción de la codecisión
3. La simplificación de la codecisión
 - 3.1. Eliminación de los pasos innecesarios
 - 3.2. Reducción de los plazos
 - 3.3. Medidas para facilitar el acuerdo entre el Consejo y el PE en el seno del Comité de Conciliación
 - 3.4. Nuevo desarrollo del procedimiento
4. El nuevo ámbito de aplicación
5. La nueva relevancia de la fase de conciliación
 - 5.1. Diálogo a tres bandas
 - 5.2. Las delegaciones institucionales en el Comité de Conciliación
 - 5.3. Las reuniones del Comité de Conciliación
6. Valoración de la reforma de la codecisión
 - 6.1. Valoración general: el PE como triunfador de la reforma
 - 6.2. La ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión
 - 6.3. La simplificación de la codecisión
 - 6.4. Valoración final de la reforma de Amsterdam

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de adopción de decisiones en el marco de la Unión Europea se ha ido volviendo más complicado a medida que el PE iba ganando competencias. Con la entrada en vigor del TUE esta complejidad se convirtió en un elemento distorsionador importante de la percepción por la opinión pública sobre la responsabilidad en la adopción de decisiones. En efecto, en dicho Tratado se añadieron al procedimiento clásico de consulta simple del Parlamento y a los dos nuevos introducidos por el AUE – la cooperación y el dictamen conforme– el de codecisión, más una serie de disposiciones específicas en el ámbito de la UEM, la PESC y la CAJI, además de ampliar el ámbito de aplicación de los dos procedimientos citados.

Todo ello, combinado con el modo en el que el Consejo adopta su decisión (unanimidad, mayoría cualificada...), llevó a una situación en la que existían, en el momento de comenzar la CIG de 1996, 22 procedimientos distintos en el marco comunitario, a los que había que añadir siete específicos para la PESC y la CAJI. Además, no existía ninguna lógica ni enfoque global en el desglose de los distintos procedimientos según los ámbitos de acción¹.

La simplificación de los procedimientos de decisión fue, por consiguiente, un objetivo de la CIG. En concreto, el Grupo de Reflexión en su informe indicaba que “una amplia mayoría” sugería limitarlos a tres: codecisión, dictamen conforme y consulta². A la misma conclusión llegaron la Comisión y el PE en sus dictámenes de febrero de 1996, a los que ya nos hemos referido. Así mismo, todos coincidían en la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación de la codecisión y de simplificar dicho procedimiento, lo que finalmente se llevó a cabo.

2. EL ARTÍCULO 251 TCE: LA NUEVA REDACCIÓN DE LA CODECISIÓN

El número 44 del artículo 2 del Tratado de Amsterdam establecía la nueva redacción del artículo 189 B TCE, precepto que regulaba el procedimiento de

¹ MOLINA DEL POZO, Carlos, "Análisis sistemático del nuevo Tratado de la UE", en OREJA AGUIRRE, Marcelino (director), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y Comentarios*, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 577 y 578.

² A pesar de ello, “algunos miembros” indicaron que la reducción a tres de los procedimientos decisorios no debería alterar “el actual equilibrio institucional”. *Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 1995, SEC (95) 731 final, ISBN 92-827-4174-5, punto 84.

codecisión, según lo estableció el Tratado de Maastricht. Dicha nueva redacción recogía las modificaciones que se insertaban en el procedimiento. Asimismo, el Tratado de Amsterdam introducía una nueva numeración del articulado del TUE y del TCE, de manera que el artículo 189 B TCE pasaba a ser el actual artículo 251 TCE³.

La redacción del artículo 251 TCE refleja varias modificaciones respecto la del antiguo artículo 189 B TCE. En primer lugar, al segundo párrafo del número 2 se le añadió lo siguiente: el Consejo no tendrá necesidad de adoptar una posición común si, tras realizar una propuesta al Parlamento Europeo, aprueba las enmiendas que esta institución presentare en un dictamen previo o no propusiera ninguna. En ambos casos, el Consejo podrá adoptar el acto propuesto.

En segundo lugar, cuando el Consejo adopte una posición común, deberá transmitirla al Parlamento Europeo, que dispone de tres meses para pronunciarse. Los supuestos que contenía el artículo 189 B 2 en los apartados a) a d) se mantuvieron, agrupando los dos primeros en uno –de modo que ahora se trata de apartados a) a c)– y se recogió un nuevo apartado b). Concretamente, se refiere al caso en que si el Parlamento rechazara, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común, el acto propuesto se considerará no aceptado. De este modo desaparecía la posibilidad que tenía el Consejo de convocar al Comité de Conciliación para explicar detalladamente su posición⁴.

El número 3 no sufría modificaciones y en el número 4 se realizaba una adición. Se estableció que el Comité de Conciliación, al procurar alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, deberá examinar la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el PE. Como se ve, el Tratado de Amsterdam especificaba expresamente la misión que debe desarrollar el Comité de Conciliación en el único caso que, tras la reforma, puede convocarse a dicho Comité: el supuesto de que el Consejo no apruebe las enmiendas del Parlamento, si así lo decide el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del PE. El número 5 tampoco fue modificado.

En el número 6 del precepto se suprime la tercera lectura del Parlamento. Se reduce significativamente el texto vigente hasta 1999, afirmándose que si el Comité de Conciliación no aprobara un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no

³ Este precepto, el art. 251 TCE, no ha sufrido ninguna modificación con el Tratado de Niza, puesto que en el mismo no se ha previsto ninguna reforma para la regulación de la codecisión, si bien se ha ampliado el ámbito de aplicación de este procedimiento decisorio. El texto del art. 251 TCE puede ser consultado en el Anexo V del presente trabajo.

⁴ Se recogía así una de las reformas solicitadas por la doctrina.

adoptado. En otras palabras, si el Consejo y el Parlamento Europeo no llegan a un acuerdo en dicho comité, simplemente no hay acuerdo⁵.

Por último, el número 7 limitó la posibilidad de ampliar los plazos de tres meses y seis semanas en un mes y dos semanas respectivamente, y el número 8 desapareció en la redacción final del art. 251.

La reforma realizada por el Tratado de Amsterdam ha supuesto que desde el Parlamento Europeo se afirme que “la codecisión es el procedimiento legislativo más importante de la Unión Europea”, por el cual, “el Consejo de Ministros, en representación de los Gobiernos de los Estados miembros, y el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal directo y representante de los pueblos de la Unión Europea, adoptan la legislación de la UE conjuntamente y en pie de igualdad, con los mismos derechos y obligaciones”⁶. Se añade, además, que la codecisión “es el procedimiento normal para toda la legislación de la UE”, con excepción de las políticas en los sectores de la agricultura, la pesca, la fiscalidad, el comercio (incluido el comercio exterior, las ayudas estatales, la política industrial, la competencia, etc.) y la Unión Económica y Monetaria

3. LA SIMPLIFICACIÓN DE LA CODECISIÓN

Si bien la codecisión había figurado desde el principio entre los puntos de la Agenda de la CIG, el número 8 del artículo 189 B TCE introducido por el TUE indicaba que su revisión se referiría a la ampliación de las materias que deberían ser adoptadas por dicho procedimiento. Sin embargo, un aspecto distinto sobre el mismo objeto fue adquiriendo cada vez más importancia en los trabajos de la Conferencia: la apremiante necesidad de reformar y aligerar un procedimiento aquejado de una lentitud y complejidad excesivas. En efecto, los textos sometidos a la Conferencia se centraron más en analizar el contenido del art. 189 B para proceder a su depuración que en valorar los campos a los que podría extenderse la codecisión. Ello tuvo lugar con el fin de “corregir desajustes o imperfecciones observadas en la práctica de los tres años de experiencia en el ejercicio de la toma de decisiones conjunta entre el PE y el Consejo, y

⁵ Esta importantísima modificación coincidía con una de las reformas que la doctrina, y el propio PE, habían solicitado con más ahínco.

⁶ Secretaría de Conciliación del Parlamento Europeo, *Manual de Conciliación*, 2ª ed., abril de 2000, p. 3. Para tener acceso a este documento puede acudir a la siguiente dirección de Internet (en el seno del servidor del PE): http://www.europarl.eu.int/code/news/default_en.htm (junio de 2001).

en particular de la imperfección del carácter paritario de la posición de los dos legisladores”⁷.

Todos los textos emitidos antes y durante la Conferencia partían de una convicción unánime: el reconocimiento de la codecisión como pieza maestra del proceso decisorio y del juego interinstitucional comunitario a través del cual se había podido seguir afianzando la legitimidad democrática de la Unión. Se insistía, en términos generales, en el buen funcionamiento que estaba teniendo el procedimiento en la práctica⁸ y en los buenos resultados alcanzados en su ejercicio. No obstante, se coincidía en la necesidad de su simplificación al objeto de dotarle de mayor eficacia.

En lo que se refiere a las negociaciones propiamente dichas, las preocupaciones de los representantes se dirigieron hacia tres categorías de problemas que la Presidencia irlandesa identificó y que se mantuvieron invariables a lo largo de todo el período de negociaciones. Por un lado, al observar la excesiva carga del proceso, en cuanto a la profusión de pasos que había que cumplimentar a fin de alcanzar la adopción final de un acuerdo, se buscó aligerarlo mediante la supresión de ciertos elementos, poniendo, no obstante, especial cuidado en mantener la naturaleza de la codecisión y respetar el equilibrio interinstitucional. En segundo lugar, se coincidió en la idoneidad de delimitar o acotar, en su caso, los plazos entre las distintas fases del proceso, a fin de dotarles de una mayor fluidez. Finalmente se constató la procedencia de acotar el contenido y los resultados de las reuniones de conciliación a fin de facilitar el acuerdo y no dispersar el objeto del debate.

La negociación llegó muy avanzada a la Cumbre de Amsterdam y el trabajo de finos ajustes que se había realizado durante los meses anteriores pudo dar sus frutos a la hora de la firma del Tratado. A lo largo de las reuniones que precedieron a ese momento, se había creado un amplio consenso entre instituciones y Estados con respecto a los aspectos en que había que incidir así como sobre la identificación de las disfunciones del procedimiento entonces vigente. Las reivindicaciones del Parlamento fueron en gran parte acogidas por la Conferencia mientras que la Comisión se mostró muy activa y en todo momento vigilante, a fin de no ceder en la posición de poder que le concedía el art. 189 A, actual art. 250 (requerimiento de unanimidad en el Consejo si

⁷ MOLINA DEL POZO, Carlos, op. cit., p. 578.

⁸ Y ello, a pesar de los malos augurios que inicialmente hubiesen podido presentarse debido a su excesiva complejidad.

éste se aparta de la propuesta de la Comisión), a cuyos privilegios no quiso en ningún momento renunciar⁹.

Probablemente, como ya hemos mencionado con anterioridad, el éxito que se alcanzó durante la Conferencia en esta materia se debió en gran medida al hecho de que en otros aspectos institucionales los resultados fueran tan decepcionantes. A continuación, analizaremos las modificaciones establecidas por el Tratado de Amsterdam más detenidamente¹⁰.

3.1. Eliminación de los pasos innecesarios

La primera modificación que afectó a la codecisión la encontramos en el segundo párrafo del número 2 del art. 251 TCE. Según lo establecido en dicho precepto, se permite la posibilidad de que el Consejo, por mayoría cualificada, adopte el acto al concluir la primera lectura, bien porque el Parlamento Europeo no hubiera presentado enmiendas a la propuesta, bien porque el Consejo apruebe en su primera lectura todas las enmiendas del Parlamento. Con ello se consiguió no alargar el procedimiento inútilmente cuando haya acuerdo de principio entre las partes. Recordemos que en el procedimiento de codecisión vigente hasta 1999, aún en ese caso se exigía que, tras la primera lectura por parte del PE y del Consejo, este último tuviera que presentar, en todo caso, una posición común para ser sometida a la segunda lectura al Parlamento¹¹.

El Tratado de Amsterdam estableció la posibilidad de concluir el procedimiento tras la segunda lectura del Parlamento. En primer lugar se dispone que, si el Parlamento aprueba la posición común del Consejo o no toma ninguna decisión sobre la misma, el acto de que se trate se considera adoptado con arreglo a la posición común (letra a) del párrafo tercero del art. 251 TCE). Por su parte, y en caso de que la postura del Parlamento hacia la posición común sea de total rechazo, se acuerda finalizar el procedimiento en este punto, considerando el acto propuesto como no aprobado (letra b)

⁹ A pesar de ello, en alguna fase de las negociaciones se pudo advertir algún intento de atacar esa posición de la Comisión.

¹⁰ Para una mejor comprensión de la misma, se puede acudir al esquema del nuevo procedimiento de codecisión recogido en el Anexo VI que se encuentra al final del estudio.

¹¹ A fin de vencer los desajustes que aún se manifestaban en la marcha del procedimiento de codecisión (especialmente en la primera fase del mismo, con el objeto de dar mayor agilidad a la primera lectura), tuvo lugar un debate sobre la eventual celebración de un acuerdo interinstitucional que determinase el modo en que las instituciones de la Unión deban cooperar en esta delicada fase del procedimiento (Seminario de régimen interno entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo, celebrado en Bruselas el 25 de septiembre de 1997 acerca de determinados aspectos relativos al procedimiento de codecisión).

del párrafo tercero del art. 251 TCE). En ambos supuestos, no se necesitará de ahora en adelante ningún requisito ulterior para considerar cerrado el procedimiento, ni la confirmación de la posición común del Consejo en la primera de las hipótesis, ni la convocatoria del Comité de Conciliación en la segunda, para dar una última oportunidad de acercar posturas contrapuestas.

Por último, se suprimió el llamado procedimiento de *pequeña revisión* tras la segunda lectura del PE. A través de dicho trámite, tras expresarse el Parlamento en el sentido de que “su intención era rechazar la posición común del Consejo”, se daba la posibilidad al Consejo de convocar al Comité de Conciliación para permitirle dar una más amplia explicación de su posición antes de que el Parlamento confirmara su rechazo definitivo (letra c) del párrafo tercero del antiguo art. 189 B TCE). Fácilmente se puede comprender cómo, de producirse una reacción de este tipo por la que el Parlamento manifiesta por mayoría absoluta de sus miembros un rechazo tal hacia la posición común que ni siquiera le había hecho plantearse la posibilidad de proponer enmiendas, muy difícilmente podría alcanzarse una conciliación en este momento. Por lo tanto, la supresión de este trámite concuerda con la necesidad de aligerar el procedimiento de fases que provocan dilaciones innecesarias en la búsqueda del acuerdo final¹².

3.2. Reducción de los plazos

La nueva redacción dada al número 3 del art. 251 TCE fijó un plazo de seis semanas para convocar al Comité de Conciliación en el supuesto de que, en el transcurso de la segunda lectura, se constaten divergencias entre las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo y la posición común del Consejo. Con anterioridad a la reforma del Tratado de Amsterdam se utilizaba la flexible expresión “se convocará sin demora”.

Por otro lado, se adoptó el compromiso de reducir globalmente la duración del procedimiento de codecisión mediante la inclusión en el Acta Final de la Conferencia de una declaración, la 34, encaminada a subrayar la importancia de que se eviten los aplazamientos innecesarios y que se respeten los plazos establecidos en el art. 251 TCE. En concreto, se considera que el plazo entre la segunda lectura del Parlamento Europeo

¹² MOLINA DEL POZO, Carlos, op. cit., p. 580.

y los resultados obtenidos por el Comité de Conciliación no deben rebasar los nueve meses.

3.3. Medidas para facilitar el acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo en el seno del Comité de Conciliación

Tras la reforma operada por el Tratado de Amsterdam, se determina el contenido del debate en el seno del Comité de Conciliación, de manera que dicho Comité deberá examinar únicamente las enmiendas que el Parlamento Europeo hubiera adoptado en el pleno¹³. Con la delimitación del contenido de la negociación se quería evitar la invocación a otros puntos no contemplados en la resolución parlamentaria que dispersan la voluntad e incrementan la dificultad para alcanzar un acuerdo.

Una importante modificación fue la supresión de la tercera lectura. Tras haberse puesto de manifiesto los inconvenientes y las ventajas de mantener esta última lectura, finalmente en Amsterdam se optó por la supresión de la misma. Ello supone que en caso de que no se alcance un acuerdo en el Comité de Conciliación, el acto propuesto se considerará no adoptado.

Recordemos cómo en la fórmula originaria del art. 189 B TCE, ante esta eventualidad, aún se aceptaba la posibilidad de pasar a una tercera lectura en la que el Consejo podía confirmar, por mayoría cualificada, la posición común que hubiera acordado antes de iniciarse la fase de conciliación junto, en su caso, con las enmiendas propuestas por el Parlamento. En ese supuesto, el acto en cuestión era finalmente adoptado salvo que el Parlamento rechazase el texto por mayoría absoluta de sus miembros en un plazo de seis semanas.

Los motivos de este ajuste (supresión de la tercera lectura) se fundamentan en la consideración de que para el Parlamento Europeo suponía una gran desventaja el que, en ese momento, tuviera que alcanzar una mayoría absoluta en un plazo muy corto para poder vetar el proyecto del acto.

Por último, hemos de hacer referencia a una posible modificación que, finalmente, no se hizo realidad. En efecto, si bien no ha subsistido en el texto final, durante algún tiempo se ofreció como elemento de debate la posibilidad de no hacer depender la adopción de un acto de la confirmación explícita de las dos instituciones

¹³ Tras la reforma operada en el precepto, así se recoge en el añadido introducido al final del número 4 del art. 251 TCE.

(PE y Consejo)¹⁴. Con ello se perseguía dar mayor facilidad en la confirmación de los textos conjuntos. El planteamiento era el siguiente: cuando se hubiere alcanzado un acuerdo en el Comité de Conciliación, la adopción del acto no estaría sujeta a la confirmación explícita de las dos instituciones, sino que se entendería adoptado si ninguna rechazara expresamente el proyecto en seis semanas.

Sin embargo, en el Tratado de Amsterdam se mantuvieron las cosas igual, esto es: el Comité de Conciliación aprobará un texto conjunto, tras lo cual el Parlamento y el Consejo disponen de seis semanas para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto, debiéndose pronunciar el PE por mayoría absoluta y el Consejo por mayoría cualificada. Si cualquiera de ambas instituciones no aprobara el acto propuesto dentro de dicho plazo, el acto en cuestión se considerará finalmente no adoptado.

3.4. Nuevo desarrollo del procedimiento

Analizadas las modificaciones sufridas por el procedimiento de codecisión, a continuación vamos a describir brevemente cómo quedó el desarrollo del procedimiento del art. 251 TCE, en el que se pueden distinguir tres fases: primera lectura, segunda lectura y fase de conciliación¹⁵.

El procedimiento se inicia con una propuesta de la Comisión que presenta al PE y al Consejo, a la que le sigue un dictamen del Parlamento sobre dicha propuesta. El Consejo tiene entonces tres posibilidades (recogidas en el segundo párrafo del número 2 del art. 251 TCE):

- Si el PE no propone ninguna enmienda, el Consejo podrá adoptar el acto propuesto por mayoría cualificada.
- Si el PE propone enmiendas en su dictamen, el Consejo podrá adoptar el acto propuesto si aprueba las enmiendas del Parlamento por mayoría cualificada.
- En los demás casos, el Consejo adoptará una posición común y la transmitirá al PE.

En ese último caso, el Parlamento dispondrá de un plazo de tres meses desde la comunicación para examinar la posición común, al final del cual puede darse una de estas situaciones (recogidas en el tercer párrafo del número 2 del art. 251 TCE):

¹⁴ Nota de la Presidencia sobre el procedimiento de codecisión, de 4/11/1996. CONF 3974/96.

¹⁵ La Secretaría de Conciliación del PE, en su Manual antes citado, expresa que la conciliación va “seguida de una tercera lectura”, si bien la misma no tiene nada que ver con la tercera lectura del anterior art. 189 B, ya suprimida, si no que se refiere a “la adopción final de la propuesta” por el PE y el Consejo.

- a) El Parlamento aprueba la posición común o no toma decisión alguna. En estos dos casos, el acto en cuestión se considera adoptado con arreglo a esa posición común.
- b) El Parlamento rechaza, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común. En este caso el acto propuesto se considera no adoptado.
- c) El Parlamento propone enmiendas de la posición común por mayoría absoluta de sus miembros. El texto modificado será transmitido al Consejo y a la Comisión, la cual emitirá un dictamen sobre dichas enmiendas.

Si en el transcurso de tres meses desde la recepción de las enmiendas del PE, el Consejo aprueba todas ellas, por mayoría cualificada en el caso de que el dictamen de la Comisión haya sido positivo, o por unanimidad en el caso de que el dictamen haya sido negativo, el acto en cuestión, así modificado, se considerará adoptado (número 3 del art. 251 TCE).

Sin embargo, es posible que el Consejo no apruebe todas las enmiendas del Parlamento. Ante esta situación, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento, convocará una reunión del Comité de Conciliación. La composición y el funcionamiento del Comité no varían con relación a la situación anterior a la reforma, de manera que lo componen los miembros del Consejo o sus representantes y un número igual de representantes del PE, que procurarán alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo (o sus representantes) y por mayoría simple de los representantes del PE¹⁶.

Si en el plazo de seis semanas el Comité aprueba un texto conjunto, el Parlamento y el Consejo dispondrán de seis semanas para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto. El PE deberá pronunciarse por mayoría absoluta de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. Si una de las dos instituciones no aprobara el acto propuesto en dicho plazo, el acto se considerará no adoptado (número 5 del art. 251 TCE). Así mismo, si el Comité de Conciliación no aprobara un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado (número 6 del art. 251 TCE).

4. EL NUEVO ÁMBITO DE APLICACIÓN

En la redacción del TUE se introdujo en el apartado octavo del art. 189 B la referencia a la posibilidad de extender en el futuro la codecisión a otros ámbitos,

¹⁶ Al igual que sucedía con anterioridad, la Comisión participará en los trabajos del Comité.

cuestión que en todo caso se sometería a estudio en los trabajos de la CIG sobre la base de un informe que la Comisión presentaría al Consejo a más tardar en 1996.

Previo a la apertura de la Conferencia, los Estados se manifestaron en el Grupo de Reflexión en el sentido de apoyar la extensión¹⁷. Las diferencias se cifraban en la forma de proceder a esa extensión, esto es, en las materias que debieran ser afectadas por la modificación. Mientras que la mayor parte de los representantes estaba a favor de aplicar este procedimiento a todas las materias adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada, otra tendencia se pronunciaba por su ampliación a todos los supuestos englobados en el procedimiento de cooperación, mientras que otros sugerían un análisis caso por caso de las materias que fueran a pasar a ser regidas por la codecisión.

La Comisión presentó su texto en julio de 1996¹⁸. En él se identificaban los cuatro enfoques que podían darse a la cuestión a la hora de determinar la magnitud de la ampliación.

Un primer enfoque sería aquel por el cual se estudiase la aplicación de la codecisión para cada materia, caso por caso. Tal hipótesis, en opinión de la Comisión, conduciría a un resultado de mínimos, plagado de excepciones impuestas por los Estados que harían valer su derecho de veto para impedir el paso de la codecisión en materias nacionalmente sensibles. Ni la Comisión en su informe ni el PE en su resolución apoyaron este enfoque para la reforma.

En segundo lugar, nos encontraríamos con el enfoque que relaciona la codecisión con la adopción de “leyes comunitarias”. Dicha aproximación requería la necesidad de proceder, con carácter previo, a una definición general de “ley” en el Tratado para, a partir de ahí, aplicar la codecisión a la adopción de este tipo de actos. Se evocaba aquí la cuestión de la “jerarquía de normas”, tan querida para la Comisión pero que, pese a haber sido incluida en su momento en la Agenda de la CIG por la Declaración número 16 aneja al TUE, no llegó a encontrar acomodo en los trabajos realizados a lo largo de la CIG.

Un tercer enfoque se refería a la posibilidad de aplicar la codecisión a todos los actos que se adoptaban por el procedimiento de cooperación. Tal enfoque tenía la virtud de conseguir la simplificación de procedimientos pretendida, al lograr reducir a tres (consulta, codecisión y dictamen conforme) los entonces vigentes. Sin embargo, ofrecía

¹⁷ La nota discordante la ponía el Reino Unido, que en principio se oponía a cualquier extensión.

¹⁸ Informe de la Comisión con arreglo al art. 189 B.8 del TCE sobre el ámbito de aplicación de la codecisión. SEC(96) 1225-C4-0464/96.

varios inconvenientes que fueron, en su momento, resaltados por la Comisión y por la Conferencia. La Comisión, en la argumentación que realizaba al respecto, ponía de manifiesto que, de fundarse la extensión sobre este enfoque, se estarían tomando decisiones por este procedimiento sobre cuestiones que no tienen naturaleza normativa, y en particular en los actos sujetos a cooperación en la Unión Económica y Monetaria, al tiempo que, por el contrario, se dejarían extramuros de la función legislativa del Parlamento Europeo materias como la ciudadanía, la política agrícola, ciertos aspectos de la protección del medio ambiente, etc.

Como acertadamente señala Araceli Mangas Martín, “el problema de la reducción de los procedimientos a tres no estaba ni en el número ni en los elegidos para clarificar la selva actual, sino en *qué hacer* con los ámbitos sometidos a cooperación, procedimiento que había que eliminar, y *cómo* resolver los casos de cooperación previstos en la UEM, cuyos preceptos bajo ningún pretexto podían ser modificados, según acuerdo no escrito”¹⁹. En este sentido, es preciso señalar que el deseo general de suprimir el procedimiento de cooperación del artículo 189 C TCE fue reconsiderado con objeto de no intervenir sobre las disposiciones de la UEM que preveía la aplicación de dicho procedimiento. La transcendencia del proceso conducente a la puesta en marcha de la tercera fase y las connotaciones políticas de las decisiones sobre la moneda única condujeron a las delegaciones a mantener una excepción en determinados aspectos de la Unión Económica y Monetaria²⁰. Dicha excepción pone de manifiesto una relativa falta de coherencia en el enfoque global adoptado, que no se ha visto culminado por un perfeccionamiento total de la reforma en el ámbito al que hacemos referencia²¹.

Finalmente, el cuarto enfoque que la Comisión examinó se refería a la posibilidad de extender la codecisión a todos los actos que el Consejo adoptaba por mayoría cualificada. Dicha opción presentaba la ventaja de la simplicidad, si bien nos situaría en un escenario en el que se estaría aplicando dicho procedimiento a actos que pertenecen claramente al terreno ejecutivo, mientras que, al mismo tiempo, se dejaría al margen cuestiones de naturaleza legislativa que se adoptan por unanimidad.

¹⁹ MANGAS MARTÍN, Araceli, “La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 3, 1998, p. 13.

²⁰ Concretamente, los aspectos de la UEM exceptuados son los siguientes: adopción de normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral (art. 99.5 TCE); definición de las medidas para la prohibición de acceso privilegiado (art. 102.2 TCE); definición de las medidas para la aplicación de las prohibiciones de asumir y responder de compromisos (art. 103.2 TCE); adopción de medidas de armonización de los valores nominales y las especificaciones técnicas de todas las monedas destinadas a la circulación (art. 106.2 TCE).

²¹ MOLINA DEL POZO, Carlos, op. cit., p. 583.

La Comisión mostró su preferencia por el segundo de los enfoques, aquél que, en buena lógica democrática, aplicaría la codecisión a los actos de naturaleza legislativa, logrando con ello alcanzar una doble legitimidad en la acción de la Unión: la de los Estados (representada por el Consejo) y la de los pueblos (representada por el Parlamento). La compleja pero ineludible tarea de proceder a una identificación de los actos que tendrían naturaleza de “ley” la resolvió pragmáticamente, ofreciendo los siguientes criterios específicos de determinación de este tipo de actos: fundarse directamente en el Tratado, poseer un carácter vinculante, determinar los elementos esenciales de la acción de la Unión sobre un campo preciso, y tener un alcance general en su aplicación.

No obstante todo ello, la Comisión hizo hincapié sobre la existencia de dos principios fundamentales que deberán seguir constituyendo en todo caso el referente de la toma de decisiones. Por un lado, la actividad de naturaleza legislativa comunitaria debe respetar el principio de subsidiariedad, lo que obliga al ente supranacional a concentrar su actividad en el marco de sus competencias y únicamente sobre los elementos esenciales de la acción que se pretenda emprender. Por otro lado, la forma de proceder a la ejecución normativa de un texto se explicita en el propio acto, con independencia de la materia que se trate, y no tiene por qué seguir los mismos patrones, en cuanto a participación institucional, del procedimiento por el que se adoptó el acto.

Tomando en consideración los mencionados elementos de juicio, la Comisión realizó una propuesta sobre los campos que en la práctica, y tras la aplicación de tales criterios, se podría extender el procedimiento de codecisión. La lista de materias a las que esta institución proponía aplicar la codecisión se corresponde en gran medida con los resultados que se alcanzaron en el Tratado.

Al informe de la Comisión siguió una resolución del PE de 14 de noviembre de 1996²² en la que esta institución dejaba claros varios aspectos sobre cómo deseaba que se operara la reforma en una materia de tantas repercusiones prácticas para ella. En primer lugar, el PE se mostraba claramente a favor del establecimiento de una “jerarquía de normas”. El Parlamento se resistía a renunciar al establecimiento de una categorización jerárquica de los actos comunitarios y defendía la necesidad de extender la codecisión a todos los actos legislativos a fin de garantizar la democratización del

²² Informe Bourlanges y De Giovanni, Resolución sobre el informe de la Comisión aprobada el 14/11/1996, DOCE C 362 de 2/12/1996, p. 267.

proceso legislativo y simplificar los procedimientos legislativos²³. Así mismo, el PE rechazaba el enfoque minimalista consistente en la extensión de la codecisión caso por caso, sin ningún criterio, pues tal opción conduciría, según el Parlamento, a un compromiso mínimo entre los Estados miembros y carecería de toda coherencia.

En opinión del PE, la codecisión debía de extenderse, en todo caso, a las siguientes materias reguladas por el TCE: ciudadanía (arts. 19.2 y 22, antiguos arts. 8 B.2 y 8 E), política de la competencia (ciertos aspectos de los arts. 83, 87.3 y 89, antiguos arts. 87, 92.3 y 94), visados (antiguo art. 100 C, actualmente derogado), UEM (varios aspectos de los arts. 99, 102 y 102, antiguos arts. 103, 104 A y 104 B), redes transeuropeas (art. 155, antiguo art. 129 C), industria (art. 157.3, antiguo art. 130.3), investigación (arts. 166.3, 167 y 171, antiguos arts. 130 I.3, 130 J y 130 N), Tribunal de Primera Instancia (art. 225, antiguo art. 168 A), lucha contra el fraude (art. 280, antiguo art. 209 A) y varios preceptos del TCEEA.

Por su parte, la mayoría de las negociaciones se ocuparon en buscar un acuerdo sobre el criterio de extensión de la aplicación y sólo al final de la CIG se comenzó a discutir realmente los ámbitos concretos a los que aplicar la codecisión. En cualquier caso, no fue fácil, pues existía la preocupación general por no replantear, ni siquiera incidentalmente, la reforma de las disposiciones sobre la UEM²⁴.

No era desdeñable, a su vez, como dificultad añadida en la búsqueda de un acuerdo en la extensión de la codecisión, las diferencias puestas de manifiesto entre los Estados sobre el proyecto de acometer una redefinición del ordenamiento jurídico comunitario a través del establecimiento de una jerarquía de normas. En el momento de ser analizado este asunto en el Grupo de Reflexión surgieron las primeras oposiciones al cambio. Los que así se expresaban advertían que dicho sistema, a pesar de que arrojaría luz sobre el marasmo de actos comunitarios, no se correspondía con el reparto de funciones entre las instituciones comunitarias²⁵.

En base al documento de la Comisión giraron las negociaciones de la CIG. En ellas, el informe fue en general bien recibido y la mayoría pareció estar de acuerdo sobre la necesidad de extender la codecisión, aunque tres Estados manifestaron

²³ El PE consideraba que con la eliminación del procedimiento de cooperación se reducía la posibilidad de conflictos inútiles sobre los fundamentos jurídicos de los actos.

²⁴ Recordemos que determinadas decisiones en ese campo se adoptaban por cooperación y, por tanto, el enfoque que más probabilidades tenía de salir adelante (la extensión de la codecisión a los ámbitos en que hasta ese momento se decidían por cooperación) tropezaba con el inconveniente de restar rigor a la extensión si, como se pretendía, la cooperación se mantenía únicamente para ese ámbito concreto.

²⁵ Informe del Grupo de Reflexión, ya citado, punto 151.

reticencias en mayor o menor medida: Francia, Portugal y Reino Unido²⁶. El acuerdo no llegaba y la cuestión quedó para la Presidencia neerlandesa, la cual el 8 de enero presentó un documento oficioso sobre la extensión de la codecisión, en el que manifestaba su preferencia por un criterio aceptado por todos frente a una negociación caso por caso. En la reunión de representantes celebrada en Amsterdam los días 13 y 14 de enero, las delegaciones parecían por fin converger, en líneas generales, en el criterio recogido en el informe de la Comisión²⁷.

La Presidencia anunció en febrero su modo de abordar la extensión de la codecisión: adjuntaba una lista de los ámbitos que consideraba calificables como “legislativos”, en los que se aplicaba la cooperación, y otra lista en los que, a pesar de no aplicarse la cooperación, en opinión de la Presidencia, podían considerarse como “actos de carácter legislativo”. El método fue bien recibido, sin embargo, y en la práctica las delegaciones se centraron en introducir recortes en la lista, que era ya algo más restrictiva que la de la Comisión²⁸.

Así, la Presidencia presentó sucesivas propuestas que fueron consecuentemente discutidas hasta llegar a la recogida en el Proyecto de Tratado de Amsterdam, en el que se proponía ampliar el ámbito del procedimiento de codecisión sobre el enfoque consistente en que los asuntos en cuestión eran de carácter esencialmente legislativo. La lista de materias propuesta se aproximó bastante a la indicada por la Comisión en su informe, pero no se siguió plenamente²⁹.

Según el Consejo, la significativa ampliación de los ámbitos legislativos en los que se aplicaba el procedimiento de codecisión junto con el cambio sufrido por tal procedimiento legislativo, “sitúa al Consejo y al Parlamento en igualdad de condiciones y reconoce el papel del Parlamento Europeo como verdadero colegislador junto con el Consejo”³⁰. A pesar de ello, son muchos los que consideraron que la ampliación podía haber sido mayor y se criticó fundamentalmente el haber dejado fuera de la misma los

²⁶ En cualquier caso, se siguió sin encontrar un consenso sobre el criterio de extensión, y como preveía una nota de la presidencia irlandesa de 16 de octubre de 1996, de seguir así podría llegar a ser necesario recurrir a un análisis caso por caso.

²⁷ Aunque el Reino Unido continuaba rechazando, por principio, cualquier extensión de la codecisión.

²⁸ Esta situación produjo una enérgica protesta por parte del PE. En cualquier caso, el método de la Presidencia logró por fin que las negociaciones avanzaran.

²⁹ No se incluyeron en el ámbito de la codecisión los movimientos de capitales, armonización de legislaciones, fiscalidad indirecta, la decisión sobre comitología, las normas financieras y el estatuto de los funcionarios.

³⁰ Consejo de la UE, página Web del Consejo de la UE, Secretaría General, División de Política de Información, Transparencia y Relaciones Públicas, mayo de 1999.

Fondos estructurales y de cohesión (art. 161 TCE), materia sobre la que únicamente es necesaria la consulta al Parlamento³¹.

El Tratado de Amsterdam estableció 23 nuevos casos en los que se contempla la codecisión y que se añadían a los 15 ya previstos por el Tratado de Maastricht (en materia de libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, libre prestación de servicios, aproximación de las legislaciones para la creación del mercado interior, educación, cultura, sanidad, protección de los consumidores, redes transeuropeas, investigación y medio ambiente). Estos nuevos casos pueden englobarse en dos grupos: por un lado, los contenidos en las nuevas disposiciones creadas por el Tratado de Amsterdam; y por otro, los contenidos en aquéllas que han sido modificadas.

En cuanto a los primeros, en las nuevas disposiciones se establecía expresamente que cuando el Consejo vaya a actuar (ya se trate de adoptar una decisión o un acto, establecer principios generales, crear organismos, etc.) deberá hacerlo “con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251”. Los nuevos preceptos son los siguientes:

- Art. 129 TCE (antiguo art. 109 R), acerca de las medidas de incentivación del empleo.
- Art. 135 TCE (antiguo art. 116), sobre el fortalecimiento de la cooperación aduanera entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión.
- Art. 137 TCE (antiguo art. 118), referente a la inserción del protocolo social en el Tratado (salvo para los aspectos que exigen unanimidad).
- Art. 141 TCE (antiguo art. 119), relativo a la Política Social (igualdad de oportunidades y de trato).
- Art. 152 TCE (antiguo art. 129), en torno a la sanidad pública: exigencias mínimas en materia de calidad de los órganos, medidas veterinarias y fitosanitarias que tengan directamente como objeto la protección de la salud pública³².
- Art. 255 TCE (antiguo art. 191 A), concerniente a los principios generales en materia de transparencia.
- Art. 280 TCE (antiguo art. 209 A), relativo a la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Comunidad.
- Art. 285 TCE (antiguo art. 213 A), sobre materia de estadísticas.

³¹ Tales críticas surgieron ya desde la cumbre de Amsterdam en la que se aprobó el nuevo Tratado. El propio comisario Marcelino Oreja, en su intervención ante la comisión institucional del PE el 19 de junio de 1997, se quejaba concretamente de la excepción hecha con el art. 130 D TCE (actual art. 161 TCE) en la extensión de la codecisión.

³² El precepto se introdujo por la solicitud de la comisión de investigación de la crisis de la “vacas locas”.

- Art. 286 TCE (antiguo art. 213B), relativo a la creación de una autoridad en materia de protección de datos.

El Tratado de Amsterdam creaba asimismo un nuevo título (Título III bis) sobre “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”. El artículo 67 TCE (antiguo art. 73 O TCE), englobado en este título, estableció en su primer apartado que durante un período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado (por lo tanto, hasta el año 2004), el Consejo decidirá previa consulta al Parlamento Europeo. El segundo apartado añade que, tras dicho período de cinco años, “el Consejo por unanimidad y previa consulta al Parlamento, adoptará una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el presente título se rijan por el procedimiento previsto en el artículo 189 B”. La posibilidad de aumentar la utilización del procedimiento de codecisión en esta materia suponía un gran avance pero, una vez más, se ha dejado en manos del Consejo la materialización de la misma.

Por otro lado, encontramos las disposiciones que fueron modificadas por el Tratado de Amsterdam. En la mayoría de los preceptos del Tratado de Maastricht se contenían supuestos en los que debía aplicarse el procedimiento de cooperación (regulado por el antiguo artículo 189 C, actual 252 TCE), en otros se requería la simple consulta al Parlamento Europeo, y en el caso del antiguo artículo 8 A (actual art. 18 TCE) era necesario dictamen conforme del mismo. Respecto de la cooperación, la CIG recondujo numerosos casos de dicho procedimiento a la codecisión, pero sin llegar a eliminarlo, pues, como ya se ha dicho, se vio atrapada por el pacto de no modificación de los preceptos sobre la UEM, que en algunos casos contemplaban la cooperación. La CIG tuvo en cuenta, como se había aconsejado, que la cuasi eliminación de la cooperación no podía hacerse a favor del procedimiento consultivo, pues sería una *reformatio in peius* que provocaría un atentado al acervo comunitario³³.

También en todos esos casos el Tratado de Amsterdam introdujo el procedimiento previsto en el artículo 251. Se trata de los siguientes preceptos:

- Art. 12 TCE (antiguo art. 6), sobre la no discriminación por razón de la nacionalidad.

³³ Así se pronunciaba Araceli Mangas Martín, añadiendo que “Casos concretos de dictamen consultivo con una *mejora global* de la participación del PE (trasvase a la codecisión) no pone en peligro el acervo”. MANGAS MARTÍN, Araceli, op. cit., pp. 25 y 26.

- Art. 18.2 TCE (antiguo art. 8 A apartado2), concierne a las disposiciones tendentes a facilitar el derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- Art. 42 TCE (antiguo art. 51), en torno a las normas relativas a la seguridad social de los trabajadores emigrantes, en el marco del mercado interior.
- Art. 46.2 TCE (antiguo art. 56 apartado 2), sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas previstas en los Estados miembros relativas al trato especial dispensado a nacionales de otros Estados miembros en el ejercicio del derecho de establecimiento.
- Art. 47.2 TCE (antiguo art. 57 apartado 2), acerca de la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas previstas en los Estados miembros relativas al establecimiento y a la continuación de las actividades de los trabajadores autónomos, así como sobre la coordinación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones relacionadas con la formación y las condiciones de acceso de las personas físicas.
- Art. 71.1 TCE (antiguo art. 75 apartado 1), en torno a la política de transportes (normas comunes aplicables al transporte internacional con destino a un Estado miembro o procedente de él o que cruce el territorio de uno o más Estados miembros; condiciones para que los transportistas no residentes puedan prestar servicios de transporte en un Estado miembro; medidas para la mejora de la seguridad en el transporte).
- Art. 80 TCE (antiguo art. 84), sobre la navegación marítima y aérea.
- Art. 137. 1 y 2 TCE (antiguo art. 118. 1 y 2), resultante de la incorporación al Tratado del art. 2.2 del Protocolo Social y relativo a las siguientes materias: entorno y condiciones de trabajo; salud, seguridad, información y consulta de los trabajadores; integración de personas excluidas; igualdad de oportunidades y de trato; medidas para fomentar la cooperación en la lucha contra la exclusión social³⁴.

³⁴ La regulación de la política social se vio modificada prácticamente al completo. El art. 137 TCE establece que el Consejo, con el fin de lograr los objetivos del art. 136 podrá adoptar las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse mediante el procedimiento de codecisión. Pero en los ámbitos determinados en el apartado 3 únicamente se requiere consulta previa al PE. Da la sensación de que ésta es la excepción, otorgando al Parlamento mayor poder, pues la mayoría de las decisiones deben adoptarse por el procedimiento del art. 251. Realmente, vistos los supuestos contenidos en aquel apartado, hay que concluir que se ha privado al PE de poder decisorio en materias de una gran importancia, requiriendo exclusivamente su consulta. Tales ámbitos son: seguridad social y protección social de los trabajadores; protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral; representación y defensa colectiva de los trabajadores y de los empresarios; condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la Comunidad; contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo.

- Art. 141 (antiguo art. 119), acerca de la igualdad de retribución.
- Art. 148 TCE (antiguo art. 125), acerca de las decisiones de aplicación relativas al Fondo Social Europeo.
- Art. 150.4 TCE (antiguo art. 127 apartado 4), concerniente a la formación profesional (medidas para alcanzar los objetivos recogidos en el apartado 2 del mismo artículo).
- Art. 156 TCE (antiguo art. 129 D), en materia de redes transeuropeas.
- Art. 162 TCE (antiguo art. 130 E), respecto a las decisiones de aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Art. 172 TCE (antiguo art. 130 O), sobre la adopción de las medidas que citan los arts. 167, 168, 169 y 170-investigación (antiguos arts. 130 J, K, L y N).
- Art. 175.1 TCE (antiguo art. 130 S apartado 1), sobre las acciones en materia de medio ambiente (para alcanzar los objetivos del art. 174, antiguo art. 130 R).
- Art. 179 TCE (antiguo art. 130 W), acerca de la cooperación al desarrollo.

Como puede apreciarse, el procedimiento de codecisión quedó manifiestamente ampliado, pasando a detentar un ámbito de aplicación de una importante entidad, más acorde a la relevancia del propio procedimiento, por cuanto que suponía el reforzamiento del Parlamento Europeo.

Conviene reseñar que, una vez concluido el Consejo Europeo de Amsterdam, se planteó un problema de interpretación importante que afectaba al ámbito de aplicación de la codecisión. Como ya se ha dicho, la extensión de las áreas en las que se decide por mayoría cualificada fue recortada en el último momento en Amsterdam y para algunas de aquellas, en las que se preveía la codecisión, se necesitaba la unanimidad en el Consejo. Se trataba de cuestiones relacionadas con la libre circulación de personas³⁵.

Para varias delegaciones esto era una incoherencia que debía subsanarse, puesto que codecisión y unanimidad suponía una anomalía manifiesta³⁶. Tras una serie de reuniones del COREPER, se impuso la lógica de la interpretación literal del acuerdo de Amsterdam, en el que sólo se habló de reducir el ámbito de aplicación de la mayoría cualificada. Ante este resultado, afirma Carlos Molina del Pozo, el mantenimiento para los casos enumerados de la regla de la unanimidad en el Consejo debe entenderse

³⁵ Recogidas en el art. 18 TCE, art. 42 TCE y art. 57 TCE.

³⁶ Para esas delegaciones la voluntad implícita de los Jefes de Estado y de Gobierno habría sido la de reducir el ámbito no sólo de la mayoría cualificada, sino también el de la codecisión.

“como una anomalía, pero en todo caso como un mal menor frente a la alternativa de pasar esos ámbitos de acción a la consulta simple del PE”³⁷.

5. LA NUEVA RELEVANCIA DE LA FASE DE CONCILIACIÓN

Una de la mayores y más importantes modificaciones que aportó el Tratado de Amsterdam, en lo que al procedimiento de codecisión se refiere, fue la supresión de la tercera lectura. Esta reforma fundamental otorgaba a la fase de conciliación una mayor relevancia, puesto que se convertía en la etapa vital para la aprobación de un acto, cuando la propuesta referida al mismo, enmendada por el Parlamento, no tenía la aceptación del Consejo.

5.1. Diálogo a tres bandas

La fase de conciliación es “algo más” que la reunión del Comité de Conciliación, el cual, por su parte, también quedaba reforzado. Se incluye en ella lo que se ha dado en llamar el “diálogo a tres bandas”, entre el Consejo, el PE y la Comisión, al que ya nos referimos en el capítulo V, y que también cobraba mayor relevancia.

Cuando el Consejo está en condiciones de presentar su dictamen sobre las enmiendas del PE, haya concluido o no oficialmente su segunda lectura, se organiza una reunión informal entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, “un diálogo a tres bandas”, en el que no se establece previamente ningún calendario específico.

Por lo general, el PE está representado por un equipo negociador compuesto por el vicepresidente que encabeza la delegación que acudirá al Comité de Conciliación, el presidente de la comisión parlamentaria correspondiente y el ponente. La representación del Consejo la ostenta el representante permanente adjunto (presidente del COREPER I) del país que detente la Presidencia, y la Comisión está representada por la Dirección General pertinente³⁸.

En el diálogo a tres bandas, la Presidencia que representa al Consejo comunica la postura de esta institución sobre las enmiendas del PE, acepta en su caso alguna de ellas, rechaza otras y propone textos de compromiso para el resto. Se examinan las

³⁷ MOLINA DEL POZO, Carlos, op. cit., p. 589.

³⁸ El número de personas que asiste se limita al mínimo estricto con el fin de garantizar la eficiencia de estas reuniones.

diferentes posiciones y pueden elaborarse otros textos de transacción, sin perjuicio de su aprobación posterior por las respectivas delegaciones. Con frecuencia se pide a la Comisión que elabore textos de transacción para su examen en las delegaciones o en la siguiente reunión de este tipo. Asimismo, se puede solicitar que se realicen otros preparativos técnicos o de redacción en un grupo de trabajo con carácter político (por ejemplo, mediante una reunión entre el ponente del PE y el presidente del grupo de trabajo del Consejo) o compuesto por funcionarios³⁹.

Los resultados de las reuniones del diálogo entre las tres instituciones se examinan y, si procede, se aprueban en las reuniones de las respectivas delegaciones; en caso necesario, se organizan más reuniones del mismo tipo u otras reuniones informales. En la práctica, se suelen celebrar al menos dos o tres reuniones de diálogo tripartito u otras reuniones preparatorias para cada asunto de conciliación.

Por lo general, se celebra una reunión breve de “diálogo a tres bandas” justo antes del comienzo de la reunión del Comité de Conciliación y, en ocasiones, incluso cuando se interrumpe la reunión de dicho comité, con el fin de celebrar negociaciones que clarifiquen la situación o para evitar malentendidos entre las delegaciones de las tres instituciones.

5.2. Las delegaciones institucionales en el Comité de Conciliación

a) La delegación del Parlamento Europeo

La delegación parlamentaria se designa ex profeso para cada procedimiento de conciliación, es decir, para cada propuesta legislativa que requiera conciliación, según lo recogido en el artículo 82 R.i. del PE.

Al comienzo de cada legislatura o cuando se registran cambios importantes en la composición general del Parlamento Europeo, la Conferencia de Presidentes determina la estructura política de la delegación con arreglo al peso político relativo de los grupos⁴⁰.

³⁹ Debido al creciente número de reuniones necesarias y a los plazos estrictos que prescribió el Tratado de Amsterdam, se han hecho habituales otro tipo de reuniones informales de composición variada, dependiendo de la naturaleza del expediente de conciliación correspondiente.

⁴⁰ En la legislatura 1999-2004 la distribución es la siguiente: PPE-DE (grupo popular), 6 representantes; PSE (grupo socialista), 5; ELDR (liberales), 1; Verts/ALE (verdes), 1; GUE/NGL, 1; y un representante distribuido por turno entre los grupos UEN, EDD y TDI.

La delegación incluye a tres vicepresidentes del Parlamento en calidad de miembros permanentes, de los cuales uno de ellos actúa como presidente de la misma. El ponente y el presidente de la comisión parlamentaria competente para el fondo son designados *ex officio* de la delegación. Los doce miembros restantes son designados por los grupos políticos (en función de la distribución mencionada) con arreglo a sus prácticas internas.

La delegación del PE cuenta con la asistencia de la Secretaría de Conciliaciones, que trabaja en cooperación con las secretarías de las comisiones parlamentarias competentes y el Servicio Jurídico del Parlamento. Este órgano de apoyo desarrolla importantes funciones, fundamentales para que el PE pueda llevar a cabo su labor legislativa. Expresadas brevemente, son las siguientes⁴¹:

- preparar y organizar las reuniones de las delegaciones del PE en las conciliaciones, así como las reuniones con el Consejo;
- asistir a los tres vicepresidentes en todo lo que se refiere a la marcha de la conciliación;
- prestar apoyo, en colaboración con las secretarías de las comisiones, a la presidencia de la comisión competente y al ponente, en particular mediante la redacción de textos de transacción y de informes para la sesión plenaria en los que se esbozan los resultados del procedimiento;
- mantener y desarrollar contactos con los funcionarios del Consejo y la Comisión, responsables de la fase de conciliación;
- facilitar los contactos entre las secretarías de las comisiones y otros servicios, en particular el Servicio Jurídico;
- ofrecer información actualizada acerca del avance de los procedimientos de codecisión en el seno del PE, especialmente al Gabinete del Presidente y del Secretario General;
- tratar con la Unidad de Juristas-lingüistas del Servicio Jurídico para garantizar la verificación jurídica de los textos a lo largo del procedimiento de codecisión, hasta su firma por del Presidente del Parlamento Europeo y su publicación en el Diario Oficial.

⁴¹ Seguimos aquí lo descrito por la propia Secretaría de Conciliaciones en su Manual. Secretaría de Conciliaciones del Parlamento Europeo, op. cit., p. 17.

b) La delegación del Consejo

La delegación del Consejo está compuesta por representantes de los Estados miembros. En general, se trata de los representantes permanentes adjuntos de cada país.

En las reuniones del Comité de Conciliación, el país que ejerce la Presidencia está representado por un ministro, que comparte la presidencia del Comité con el vicepresidente del PE, que a su vez preside la delegación parlamentaria. La Presidencia en ejercicio del Consejo representa a esta institución en todos los contactos con el Parlamento. La delegación del Consejo está asistida por la Secretaría General del Consejo, incluido su Servicio Jurídico⁴².

c) La delegación de la Comisión

Por lo general, los representantes de la Comisión están invitados a participar en todas las reuniones de la delegación del Parlamento Europeo y en las reuniones del COREPER. Los miembros competentes de la Comisión participan en las reuniones del “diálogo a tres bandas” que se celebren en fechas próximas a las reuniones del Comité de Conciliación y asisten a tales reuniones del Comité de Conciliación.

En las reuniones preparatorias del diálogo tripartito o en las demás reuniones de las delegaciones del PE, la Comisión está representada por la DG competente, asistida por la Secretaría General de la Comisión, incluido su Servicio Jurídico.

5.3. Las reuniones del Comité de Conciliación

El Presidente del Consejo convoca al Comité de Conciliación con el acuerdo del Presidente del Parlamento. El Comité puede convocarse siempre que las posturas del Parlamento y del Consejo estén lo suficientemente próximas, como para permitir resolver los asuntos pendientes estrictamente en el plazo de seis semanas (ocho en caso de prórroga) reservado al Comité. En cualquier caso, el Comité debe convocarse a más tardar seis semanas después de la segunda lectura por parte del Consejo⁴³.

⁴² El servicio competente en la Secretaría General para la coordinación de los procedimientos de codecisión y concertación es la Dirección General F-III (Procedimientos Legislativos en Codecisión-política de información-relaciones públicas, más conocido por la “dorsal”).

⁴³ Como ya se ha dicho, ello supone un plazo mucho más preciso y ajustado que el ofrecido por el Tratado de Maastricht, que instaba a las instituciones a convocar “inmediatamente” una reunión de conciliación.

Las reuniones del Comité de Conciliación se celebran generalmente en Bruselas⁴⁴, alternativamente en las sedes del Parlamento y del Consejo. Las fechas las fijan ambas instituciones, de común acuerdo. Las reuniones del Comité de Conciliación van precedidas normalmente de reuniones de las delegaciones y de un breve diálogo a tres bandas, al que nos hemos referido anteriormente.

El vicepresidente del PE, que dirige la delegación parlamentaria, y el Ministro que ostenta la Presidencia en ejercicio del Consejo presiden conjuntamente las reuniones del Comité de Conciliación. El copresidente de la institución de acogida abre la sesión. La Comisión se encuentra representada por el comisario competente.

En una misma reunión del Comité de Conciliación, el orden del día puede incluir varios asuntos:

- Como “punto A”, las propuestas legislativas para las cuales las delegaciones ya hayan alcanzado un acuerdo global durante las negociaciones informales y las reuniones ulteriores de las delegaciones. Se formalizan en el Comité de Conciliación sin debate.
- La cuestión principal que se debate es el asunto sobre el cual todavía no se ha alcanzado un acuerdo global, el llamado “punto B”. La delegación del Parlamento que participa en la reunión es la delegación constituida al efecto y responsable de esa cuestión específica.

Para tratar el asunto principal se utiliza un documento de trabajo conjunto preparado por los servicios de conciliación del PE y del Consejo, dividido en dos partes: “Parte A. Enmiendas para las cuales se ha alcanzado un acuerdo, pendiente de acuerdo global”, y “Parte B. Enmiendas pendientes”. Normalmente, el debate se limita a las cuestiones pendientes y existe la posibilidad de invitar a la Comisión a proponer textos de transacción para facilitar el acuerdo.

Si parece que puede alcanzarse un acuerdo, las reuniones del Comité de Conciliación se prevén para la tarde⁴⁵, y si resulta procedente, se interrumpen para celebrar reuniones de diálogo a tres bandas, reuniones de las delegaciones u otras reuniones informales. Si, en cambio, parece claro que no podrá alcanzarse ningún acuerdo en la primera reunión, la siguiente se convoca dentro del plazo de seis semanas

⁴⁴ En el tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de la codecisión, hasta finales del 2000, sólo se había celebrado en Estrasburgo una reunión del Comité de Conciliación.

⁴⁵ Aún así, las reuniones pueden durar varias horas, habiéndose dado casos en que se han alargado hasta altas horas de la noche.

(ocho en caso de prórroga)⁴⁶. En los casos en que no se alcance un acuerdo en el Comité de Conciliación, el presidente de la delegación parlamentaria debe realizar una declaración ante el Pleno del PE⁴⁷.

Cuando el Comité de Conciliación ha alcanzado un acuerdo, se elabora el texto conjunto en las once lenguas oficiales, sobre la base del documento de trabajo conjunto y de las modificaciones realizadas durante las reuniones que hayan tenido lugar. El texto conjunto se envía, en su versión provisional, a los miembros de la delegación.

Una vez fijado el texto final por las secretarías de conciliación y los juristas-lingüistas del Parlamento y del Consejo, los copresidentes del Comité de Conciliación firman una carta de remisión dirigida al Presidente del Parlamento y al Presidente del Consejo, comunicándoles el texto conjunto⁴⁸. Desde la firma de la carta de remisión en la que se aprueba el texto conjunto, ambas instituciones disponen de un plazo de seis semanas (ocho en caso de prórroga) para aprobar el acto, sin ninguna posibilidad de enmendarlo.

Tras su adopción por parte del Parlamento y el Consejo, los Presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo firman el texto LEX⁴⁹, que se publica en el Diario Oficial junto con las declaraciones pertinentes.

6. VALORACIÓN DE LA REFORMA DE LA CODECISIÓN

6.1. Valoración general: el PE como triunfador de la reforma

Son muchos los autores que, desde un principio, pusieron de manifiesto el hecho de que la reforma de Amsterdam era una reforma no querida por los Estados miembros en el momento de su inicio y había sido forzada por el artículo N.2 del TUE. No se previó que otros temas sensibles, como la introducción de la moneda única, se agolpaban en el calendario y surgían nuevos escenarios y nuevas preocupaciones o se producían mutaciones socio-políticas que hicieron perder interés a las negociaciones de la CIG. Afirma Nicolás Mariscal que “el Tratado de Amsterdam no es un salto

⁴⁶ El “récord” de reuniones de conciliación ha sido de cuatro reuniones del Comité de Conciliación (Quinto Programa Marco de Investigación, en 1998).

⁴⁷ En el primer año y medio de la vigencia del Tratado de Amsterdam, la conciliación siempre había terminado con acuerdo.

⁴⁸ La carta de remisión, que también sirve de acta del procedimiento de conciliación, incluye cualquier declaración realizada por las instituciones.

⁴⁹ Así es como se decidió designar a estos textos legislativos en la primera firma (23 de marzo de 1994).

cualitativo, *constituyente*, sino una modificación del de Maastricht, que sí lo fue, aunque improvisado ante una situación que sorprendió a casi todos”⁵⁰.

A diferencia de la negociación que condujo al TUE de Maastricht, en la Conferencia Intergubernamental de 1996 se carecía de ideas y objetivos comunes; ni antes ni durante ni al término de la Conferencia hubo un proyecto político, no hubo una idea de Europa compartida, ni una idea común sobre los objetivos de la reforma. Había que cumplir un trámite y, más o menos, se cumplió.

En la CIG’96 sólo había una preocupación común, terminar en 1997, y una preocupación mayoritaria, no afectar al acervo comunitario. La mayor parte de la doctrina entiende que el principio del mantenimiento del acervo fue positivo, pero también significa que los Estados miembros no estaban dispuestos en dicha Conferencia a profundizar en las reformas; no ha habido desarrollos significativos y solo se ha buscado mejorar algo algunos aspectos de lo existente. Para Araceli Mangas Martín, se trató de una reforma “de escaso perfil político y mediocre nivel técnico”⁵¹.

Sin embargo, no todo era derrotismo ante el fruto de dicha reforma. Desde una aproximación politológica, Francisco Aldecoa califica el Tratado de Amsterdam de “pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, poniendo de relieve sus virtualidades dinámicas y afirmando que “este Tratado tiene un potencial político y social mucho más relevante de lo que permite evaluar una primera lectura. Abre muchas puertas. Y, sobre todo, permite incidir en las condiciones estructurales que generen con su aplicación opciones políticas más consolidadas a favor de la profundización en un breve plazo. Dicho en otros términos, con el tratado no se cierran las reformas, sino que inicia las mismas, facilitando que las próximas sean más audaces”⁵².

La reforma institucional era el objetivo central de la CIG’96 y al que se dedicó mucho tiempo y esfuerzos por parte de las Instituciones, algunos Estados miembros y la doctrina. También la propia Conferencia le dedicó bastante tiempo, aunque no hubo voluntad de negociación ni de llegar a acuerdos en esta materia. El balance, en el aspecto institucional, fue, para la doctrina, globalmente negativo, pero las reformas en el proceso de decisión desde la óptica del Parlamento Europeo y, en concreto, en el

⁵⁰ MARISCAL, Nicolás, “El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 20, 1999, Bilbao, p. 120.

⁵¹ Añade esta autora que “Todo empujó a los constructores a abandonar abruptamente el edificio comunitario sin cimentar el nuevo Tratado, limitándose a tapar algunas –muy pocas– grietas del *templo inacabado* de la UE”. MANGAS MARTÍN, Araceli, op. cit., p. 8.

⁵² ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “El Tratado de Amsterdam: un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 18/1998, Bilbao, p. 45.

procedimiento de codecisión fueron francamente positivas y se puede hablar, en opinión de la mayoría de los autores, de ciertos progresos en la democratización de la Unión Europea⁵³. Por todo ello, era general la idea de que, a pesar del fracaso en la reforma institucional, el vencedor de la reforma de Amsterdam había sido el Parlamento Europeo, que había visto reforzados sus poderes y ampliada su participación en el proceso legislativo de la Unión, reforzando, en definitiva, su estatuto⁵⁴.

Todos los actores y observadores o analistas en este proceso de reforma deseaban, al menos retóricamente, un proceso normativo más transparente, más sencillo y más democrático. Además, el antiguo art. 189 B TCE, en su apartado octavo, preveía expresamente la posibilidad de extender la codecisión en la reforma de 1996. Pero esta extensión se ligaba, a la simplificación de los procedimientos de decisión. En este sentido, el Parlamento Europeo no fue la única institución que estimaba que los

⁵³ Recurriendo a palabras de Araceli Mangas Martín, “algo es algo...”, MANGAS MARTÍN, Araceli, op. cit., p. 9. Michael Burgess resultó muy expresivo cuando afirmaba que los federalistas podían consolarse ante el fortalecimiento de los poderes del PE, BURGESS, Michael, *Federalism and European Union: the building of Europe, 1959-2000*, Londres, Routledge, 2000, p. 243.

⁵⁴ La idea de que el PE ha sido el vencedor de la reforma de Amsterdam era generalizada. En ese sentido se expresa buena parte de la doctrina como ABELLÁN HONRUBIA, Victoria y VILÁ COSTA, Blanca, *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Madrid, 1998, p. 97; BESNÉ, Rosario, PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz y CANEDO, Ricardo, *La Unión Europea*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1998, p. 109; BOIXAREU CARRERA Ángel y CARPI BADIA, Josep M^a, *El Tratado de Amsterdam*, Barcelona, Patronat Català pro Europa-Bosch, 2000, p. 319; BOYRON, Sophie, “The Co-decision procedure: rethinking the constitutional fundamentals”, en CRAIG, Paul y HARLOW, Carol, *Lawmaking in the European Union*, Londres, Kluwer Law International, 1998, p. 167; BURGESS, Michael, op. cit., p. 244; CLOSA, Carlos y FERNÁNDEZ ALBERTOS, José, “El sistema político de la Unión Europea”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (editor), *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 547; CORRIENTE CÓRDOBA, José Antonio, “El Tratado de Amsterdam y la construcción del modelo político de la UE”, en PELÁEZ MARÓN, J. M. (Director), *Cuestiones Actuales de Derecho Comunitario Europeo IV*, Universidad de Córdoba, 1998, p. 79; DANKERT, Piet, “What Parliament for Europe?”, en HEUKELS, Ton, BLOKKER, Niels y BRUS, Marcel, *The European Union after Amsterdam*, Londres, Kluwer Law International, 1998, p.131; DUFF, Andrew, “The main reforms”, en DUFF, Andrew, PINDER, John y PRYCE, Roy (editores), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Londres, Routledge, 1994, p. 31; FALKNER, Gerda y NENTWICH, Michael, “The Amsterdam Treaty: The Blueprint for the Future Institutional Balance? ”, en NEUNREITHER, Karlheinz y WIENER, Antje (editores), Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 24; JACQUÉ, Jean Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, París, Dalloz, 2001, p. 349; KAPTEYN, P.J.G. y VERLOREN VAN THEMAAT, P., *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*, Londres, Kluwer Law International, 3^a ed., 1998, p. 1396; LINDE PANIAGUA, Enrique, en AA.VV., *Código básico de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 1998, p. 368; MANGAS MARTÍN, Araceli, op. cit., p. 17; MEDINA ORTEGA, Manuel, “El Parlamento Europeo”, en AA.VV., *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED, 1997, p. 88; MOLINA DEL POZO, Carlos, op. cit., p. 587; OLESTI RAYO, Andreu, *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Amsterdam*, Ariel, Madrid, 1998, pp. 69 y 70; PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “El Parlamento Europeo y el principio de democracia en la Unión Europea”, en FARAMIÑÁN GILBERT, Juan Manuel de (coordinador), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2000, p. 154; SIDJANSKI, Dusan, *El futuro federalista de Europa*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 400; VICIANO PASTOR, Roberto, “La reforma del proceso de toma de decisiones comunitario en el Tratado de Amsterdam”, en VICIANO PASTOR, Roberto (coordinador), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 214.

procedimientos decisorios debían reducirse a tres (consulta, codecisión y dictamen conforme), ya que también la Comisión y el Consejo se posicionaron del mismo modo. Asimismo, la mayoría de los Estados miembros y, por supuesto, la doctrina manifestaron lo mismo. Todos, pues, coincidían en que el procedimiento de cooperación, regulado entonces por el art. 189 C TCE, había agotado su función de *ensayo* de la codecisión y no tenía cabida en la función legislativa.

La reforma del procedimiento de codecisión constituyó el mayor avance que se ha dado para convertir al PE en una verdadera cámara que represente a los ciudadanos y ejerza las funciones que le corresponden como tal. Una evaluación realizada por el servicio de información del Parlamento en torno al impacto del mismo en la legislación europea a través de la codecisión⁵⁵, recordó que dicho procedimiento es de naturaleza fundamentalmente diferente a los procedimientos de consulta y de cooperación: en efecto, sitúa al Consejo y al PE en pie de igualdad, ya que ningún texto puede ver la luz sin un acuerdo formal de ambas instituciones y permite así que un número mayor de enmiendas parlamentarias figure en la legislación parlamentaria. Buena parte de la doctrina entendió que la reforma operada por el Tratado de Amsterdam en la codecisión acentuaba esa idea, es decir, que ambas instituciones –Consejo y Parlamento– se encontraban en un plano de igualdad o, al menos en una situación de mayor igualdad que la existente hasta entonces⁵⁶.

El análisis mencionado examinaba varios casos en los cuales la codecisión permitió al Parlamento Europeo valorar mejor las preocupaciones de los ciudadanos en la vida cotidiana: el medio ambiente (el PE contribuyó a reforzar el reglamento acerca de los nuevos alimentos y la directiva en torno a los residuos), la salud (el PE consiguió fortalecer los programas *Cáncer*, *SIDA* y *Toxicomanía*), la educación (el PE influyó

⁵⁵ El informe que contiene la evaluación a la que nos referimos se recoge en *Europe*, núm. 3997, de 3 de julio de 1997, p. 4.

⁵⁶ De esta opinión son BENEYTO, José María y BECERRIL ATIENZA, Belén, “El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea”, en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coordinadores), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 117; BOIXAREU CARRERA Ángel y CARPI BADIA, Josep M^a, op. cit., p. 320; CANTO RUBIO, Juan, *La Unión Europea. Roma-Amsterdam*, Salamanca, Amarú Ediciones, 1997, p. 66; CLOSA, Carlos y FERNÁNDEZ ALBERTOS, José, op. cit., p. 546; FALKNER, Gerda y NENTWICH, Michael, op. cit., p. 26; JACQUÉ, Jean Paul, op. cit., p. 354; LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *Organización del Estado y la Unión Europea*, Madrid, Editorial COLEX, 2000, p. 78; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (coordinador), *Europa a voces: diccionario jurídico-político de la Unión Europea*, Zaragoza, Egido, 1999, p. 211; PEÑA ROMO GARCÍA, María de la, *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2001, p. 292; QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, 1998 (3^a ed.), p. 51.

positivamente en los programas *Sócrates* y *Juventud para Europa*), y el consumo (el PE obtuvo mejoras en las directivas sobre venta a distancia, depósitos bancarios y multipropiedad). Ante esta situación, el presidente del Parlamento Europeo, Gil-Robles, afirmaba en dicho análisis que “la introducción de la codecisión representa un auténtico progreso de la democracia”. Idea que cobraba mayor fuerza tras la reforma del TUE, puesto que se ampliaban los poderes legislativos del PE mediante el aumento de los supuestos sometidos a codecisión. Puede afirmarse, a este respecto, que se continuaba la línea iniciada en Maastricht consistente en “una indudable, pero tímida, corrección del déficit democrático del sistema institucional europeo”⁵⁷.

La reforma de la codecisión acentuaba el progreso que el propio procedimiento había supuesto de por sí, pues no sólo se continuaba con el proceso de eliminación de la situación de marginación del Parlamento en el proceso legislativo⁵⁸, sino que el propio Parlamento Europeo obtenía una capacidad de influencia en el proceso legislativo superior a la de la mayor parte de los Parlamentos de los Estados miembros⁵⁹. Con la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión, por un lado, y la simplificación del procedimiento, que supone un reequilibrio de los poderes respectivos del Parlamento y del Consejo, por otro, puede llegar a considerarse que se daban pasos hacia un sistema bicameral en el proceso legislativo de la Unión Europea⁶⁰.

Así pues, como resumen, era general la idea de que la reforma institucional fue un relativo fracaso, del que sobresalía como gran éxito la ampliación de poderes del PE, debida, principalmente, a las modificaciones realizadas en el procedimiento de codecisión. A este respecto, las valoraciones enfrentadas en el seno de la doctrina quedan reflejadas en estas palabras de Cesáreo Gutiérrez Espada: “Porque ¿en qué se ha

⁵⁷ GONZÁLEZ CANO, Vicente, “Después de Maastricht: más Europa”, en ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (directores), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*, Córdoba, Publicaciones EPEA, 1999, p. 87.

⁵⁸ Opinión de Araceli Mangas Martín en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 2ª ed. 1999, p. 91.

⁵⁹ MORATA, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 220.

⁶⁰ Para Michael Nentwich la reforma de la codecisión construye “virtualmente” un sistema bicameral, en el que se hallan la representación de los Estados miembros a través del Consejo (un “cuasi Senado Europeo”) y la representación de los pueblos europeos a través del PE (una “cuasi Cámara Europea de Representantes”), NENTWICH, Michael, “The European Union Intergovernmental Conference 1996/97: The Moment of Constitutional Choice for a Democratic Europe?”, en FOLLESDAL, Andreas y KOLOWSKI, Peter (editores), *Democracy and the European Union*, Berlín, Springer, 1998, p. 86. Este mismo autor, junto con Gerda Falkner, considera que un claro ejemplo de la evolución hacia un sistema bicameral en la UE la evolución que, a su vez, habían tenido el propio léxico de los tratados y de la normativa adoptada, pues se pasó de “el Consejo, en cooperación con el PE, podrá adoptar...” del AUE, a “el Consejo adoptará... de acuerdo con el procedimiento del art. 189 B...” del TUE de Maastricht, que aunque no varió con el Tratado de Amsterdam, sí supuso que los actos adoptados sean reglamentos, directivas o decisiones “del PE y del Consejo”. FALKNER, Gerda y NENTWICH, Michael, op. cit., p.26.

saldado, en fin, la reforma institucional operada por el Tratado de Amsterdam (1997)? Poco más que en la simplificación del proceso decisorio y una extensión parcial del procedimiento de codecisión. El Parlamento, como siempre ha sucedido (recuérdese el AUE de 1986 o el TUE de 1992) ha sido la institución más beneficiada por la reforma, continuando de este modo *su irresistible ascensión*⁶¹.

6.2. La ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión

Durante el proceso de reforma, todos estaban de acuerdo en la necesidad de extender los ámbitos materiales de la codecisión a otras materias, pero había que encontrar los criterios racionales de dicha extensión frente a la casuística arbitraria que se estableció en el Tratado de Maastricht. Finalmente, como ya hemos analizado en el capítulo anterior, la Comisión propuso llevar a cabo la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión a través del criterio del carácter legislativo del acto, en el sentido de que el acto se fundara directamente en el Tratado, tuviera un carácter obligatorio, regulase las bases esenciales de la acción de la Unión y tuviera alcance general. La doctrina en general apoyó la elección de ese criterio, así como la lista de materias a introducir en el ámbito de la codecisión que había sido elaborada por la Comisión.

En principio, la generalidad de los autores valoró positivamente la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión. Como veremos a continuación, hubo numerosas críticas en cuanto al alcance o extensión de dicha ampliación, puesto que podía haber sido superior el número de materias a regular por dicho procedimiento, pero, aún así, en mayor o menor medida, la reforma expresamente prevista para el procedimiento de codecisión en el número 8 del antiguo artículo 189 B TCE se cumplió, lo que fue destacado por la doctrina. En buena parte, cuando se consideraba al Parlamento Europeo como ganador de la reforma institucional, era precisamente por la extensión y magnitud del ámbito de aplicación de este procedimiento, reforzando así los poderes normativos parlamentarios⁶².

⁶¹ GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “El Tratado de Amsterdam (1997), ¿Avance o estancamiento?”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 173, 1999, p. 31.

⁶² Así lo entienden ABELLÁN HONRUBIA, Victoria y VILÁ COSTA, Blanca, op. cit., p. 97; BOIXAREU CARRERA Ángel y CARPI BADIA, Josep M^a, op. cit., p. 319; ABIEGA PICATOSTE, Marta, *La documentación de la Unión Europea*, Madrid, Editorial COLEX, 2000, p. 23; BERTRAND, Geneviève, *La prise de décision dans l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 46; DEHOUSSE, Franklin, *Amsterdam: The Making of a Treaty*, Londres, Kogan Page, 1999, p. 58; EL-

Ante la realidad definitiva que trajo el Tratado de Amsterdam, la doctrina constató que la Conferencia Intergubernamental de 1996 no siguió plenamente la lista indicada por la Comisión a raíz del enfoque del carácter legislativo, aunque reconocía que se había aproximado bastante. La extensión de la codecisión fue amplia, abarcando todos los casos de cooperación (con la excepción justificada de la UEM) y en materia de consulta simple y nuevas materias. Estos logros han sido muy positivos para la doctrina, desde la cual se advierte, no obstante, que existen algunos aspectos de la política agrícola y de pesca, de la política comunitarizada sobre asilo e inmigración y de la política comercial (al igual que algunos actos de la UEM) que tienen carácter legislativo y que escapan en su concepción, en su orientación y objetivos a todo control democrático.

En este sentido, fueron numerosos los autores que mostraron sus quejas por el hecho de que el Tratado de Amsterdam no incluyó en la codecisión materias relativas al derecho de voto, libre prestación de servicios, acciones en el ámbito del medio ambiente, movimientos de capitales, armonización de legislaciones, fiscalidad indirecta, la decisión sobre comitología, las normas financieras y el estatuto de los funcionarios⁶³; igualmente, se señaló la existencia de lagunas en los pilares intergubernamentales.

AGRAA, Ali M., *The European Union. History, Institutions, Economics and Policies*, Hertfordshire, Prentice Hall Europe, 1998, p. 39; FERNÁNDEZ DE LA GATTA SANCHEZ, Dionisio, "El Tratado de Amsterdam: aspectos y reflexiones generales", en *Noticias de la Unión Europea*, nº 180, 2000, p. 25; GIRÓN LARRUCEA, José A., *La Comunidad Europea como organización internacional*, Madrid, Centro de estudios Ramón Areces, 1999, p. 220; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, op. cit., p. 27; JACQUÉ, Jean Paul, p. 349; LINDE PANIAGUA, Enrique, op. cit., p. 368; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, op. cit., p. 211; MANGAS MARTÍN, Araceli, "La reforma institucional...", op. cit., p. 15; MANIN, Philippe, *Les Communautés européennes. L'Union européenne. Droit institutionnel*, Paris, Pedone, 1998 (4ª ed.), p. 243; MELLADO PRADO, Pilar, "La reforma de las instituciones", en AA.VV., *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED, 1997, p. 82; MEDINA ORTEGA, Manuel, op. cit., p. 88; PELÁEZ MARÓN, José Manuel, *Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 136; SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, "El proceso de Construcción Europea y la Unión Europea", en FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio, FORCADA BARONA, Ignacio, HUESA VINAIXA, Rosario y SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, *Instituciones de Derecho Comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000 (2ª ed.), p. 40; SIDJANSKY, Dusan, op. cit., pp. 399 y 400; TOULEMON, Robert, "For a democratic Europe", en WESTLAKE, Martin (editor), *The European Union beyond Amsterdam: new concepts of European integration*, Londres, Routledge, 1998, p. 123; VICIANO PASTOR, Roberto, op. cit., pp. 209 y 210; WESTLAKE, Martin, "The style and the machinery: the roles of the European Parliament in the European Union's legislative processes", en CRAIG, Paul y HARLOW, Carol, *Lawmaking in the European Union*, Londres, Kluwer Law International, 1998, p. 145.

⁶³ BESNÉ, Rosario, op. cit., p. 110; KAPTEYN, P.J.G. y VERLOREN VAN THEMAAT, P., op. cit., p. 1396; MAGNETTE, Paul, "Entre parlementarisme et déficit démocratique", en TELÓ, Mario y MAGNETTE, Paul (directores), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruselas, Editions Complexe, 1997, p. 98; MANGAS MARTÍN, Araceli, *Instituciones...*, op. cit., p. 91 y "La reforma institucional...", op. cit., p. 15; SIDJANSKY, Dusan, op. cit., p. 399; VICIANO PASTOR, Roberto, op. cit., p. 212.

Hay quien llega a considerar especialmente grave que las normas que se adoptan con base en el art. 308 TCE (antiguo art. 235 TCE), que se refiere a la *vis expansiva* de la competencia comunitaria a nuevos ámbitos, no hayan sido cubiertas por el control democrático del procedimiento legislativo parlamentario, no ya mediante la codecisión, sino ni tan siquiera mediante el dictamen conforme. La opinión del PE debería contar bastante más en materias tales como los fondos estructurales y de cohesión, el procedimiento electoral uniforme para su elección (si bien en este caso se requiere dictamen conforme del Parlamento), adhesión de nuevos Estados, determinados acuerdos internacionales o la revisión de los Tratados, materias todas ellas de marcado carácter legislativo⁶⁴.

Así, tal y como destaca Manuel Pérez González, hay que dar la razón a quienes consideraron que, pese al nuevo y notable avance que la reforma de Amsterdam supuso para el PE, los criterios utilizados para definir el campo de aplicación de la codecisión siguen siendo parciales e insuficientes⁶⁵. En esta línea, Nicolás Navarro Batista centró su crítica a la selección que se hizo en el nuevo Tratado de los ámbitos sometidos a codecisión, no sólo en la exclusión de algunos sectores sensibles (entre ellos, la revisión de los Tratados, ciertos aspectos de la cooperación penal, el derecho de voto en las elecciones locales para los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no son nacionales, la fiscalidad indirecta, ciertos aspectos de la política comercial común, las acciones contra la discriminación del nuevo art. 13 TCE), sino también en la sujeción a ese procedimiento de cuestiones que pertenecen al terreno de la gestión o de la ejecución, como las normas relativas a la expedición de visados o las medidas de orden técnico en materia de redes transeuropeas⁶⁶.

Aun así, a pesar de estas importantes carencias se hacía necesario reconocer que la codecisión pasaba a ser el modo, si no general, sí más común, de aprobación de la mayoría de los actos de genuina naturaleza legislativa; en cierta manera, se establecía como la regla decisoria casi general⁶⁷. Esta situación permite afirmar que este aspecto

⁶⁴ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996”, en AA.VV., *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED, 1997, p. 27 y “La reforma institucional...”, op. cit., p. 15; VICIANO PASTOR, Roberto, op. cit., pp. 212 y 213.

⁶⁵ PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, op. cit., p. 150.

⁶⁶ El autor consideraba también preocupante la tendencia del Tratado a aumentar los supuestos en que la codecisión se combina con la unanimidad del Consejo, como el caso de la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión. NAVARRO BATISTA, Nicolás, “El sistema institucional en el Tratado de Amsterdam”, en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja. Suplemento*, n° 2, 1998, p. 22.

⁶⁷ En este sentido se pronuncian, entre otros, CALVO HORNERO, Antonia, *Organización de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1997, p. 79; GIRÓN LARRUCEA, José A., op. cit., p. 223; MORATA, Francesc, op. cit., pp. 193 y 218.

de la reforma de la codecisión, al ampliar las competencias del Parlamento Europeo en el procedimiento decisorio que mayor participación le permite, sigue la evolución iniciada con el TUE de Maastricht tendente a la reducción del déficit democrático del sistema de la UE⁶⁸.

6.3. La simplificación de la codecisión

En lo que respecta a la simplificación del procedimiento de codecisión puede afirmarse algo parecido a lo sucedido con la ampliación de su ámbito de aplicación: la valoración por parte de la doctrina es positiva en términos generales, pero con apuntes críticos.

Fueron muchos los autores que, tras el Tratado de Maastricht, afirmaron que el procedimiento regulado en el antiguo art. 189 B era espermático; “era el exponente de la estulticia euroburocrática: si algo se puede hacer difícil para qué hacerlo fácil”⁶⁹. En general puede afirmarse que el procedimiento de codecisión ha sido simplificado, lo que ha sido valorado positivamente por la doctrina⁷⁰, desde la que, como veremos a continuación, se ha destacado lo acertado de determinadas reformas concretas y puntuales, así como lo desacertado del mantenimiento de otros aspectos.

⁶⁸ Esta opinión la defienden autores como CORRIENTE CÓRDOBA, José Antonio y BESNÉ, Rosario, op. cit., p. 106. En cambio, también hay quien entiende que el déficit democrático perdura tras la reforma de la codecisión, ahora bien, no tanto por su ámbito de aplicación sino por el hecho de que sigue siendo un procedimiento complejo. De esta segunda línea es BRUNET, Ferran, *Curso de Integración Europea*, Madrid, Alianza, 1999, p. 734.

⁶⁹ MANGAS MARTÍN, Araceli, “La reforma institucional...”, op. cit., p. 16.

⁷⁰ Así lo entienden ABELLÁN HONRUBIA, Victoria y VILÁ COSTA, Blanca, op. cit., p. 97; ABIEGA PICATOSTE, Marta, op. cit., p. 23; ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “La consolidación del modelo de la Unión y el Tratado de Amsterdam (1991-1999)”, en ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (directores), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*, Córdoba, Publicaciones EPEA, 1999, p. 113; BERTRAND, Geneviève, op. cit., p. 46; BOIXAREU CARRERA Ángel y CARPI BADIA, Josep M^a, op. cit., p. 320; CANCELA OUTEDA, Celso, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001, p. 375; CORRIENTE CÓRDOBA, José Antonio, op. cit., p. 79; DEHOUSSE, Franklin, op. cit., p. 58; FERNÁNDEZ DE LA GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, op. cit., p. 25; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, op. cit., p. 28; LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, op. cit., p. 78; LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Editorial COLEX, 2000, p. 184; MANIN, Philippe, op. cit., p. 243; MEDINA ORTEGA, Manuel, op. cit., p. 88; MENGOSZI, Paolo, *Derecho Comunitario y de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2001, p. 83; MOUSSIS, Nicolas, *Accès à l'Union européenne: institution et politiques*, Bierges, Editions Mols, 1995, p. 36; PELÁEZ MARÓN, José Manuel, op. cit., p. 136; PEÑA ROMO GARCÍA, María de la, op. cit., p. 292; QUERMONNE, Jean-Louis, op. cit., p. 51; SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, op. cit., p. 40.

Una de las primeras críticas que recibieron respuesta favorable con la reforma era la referida al hecho de que el procedimiento instaurado en Maastricht no permitía cerrar el procedimiento en la primera lectura aunque hubiera acuerdo entre el Consejo y el PE. Con la reforma de Amsterdam sí es posible, simplificándose el cierre del procedimiento, lo que ha sido positivamente valorado por la doctrina⁷¹. En efecto, se elimina la necesidad de que el Parlamento confirme su rechazo a la posición común del Consejo, bastando que lo haga por mayoría absoluta de sus miembros para que se considere definitivamente rechazada.

Por lo tanto, no habiendo acuerdo, el Consejo transmitirá directamente al PE su posición común, de modo que se autoriza la relación directa entre las dos instituciones sin necesitar de la tutela de la Comisión como intermediario o filtro. Los autores consideran muy positivo la eliminación de la exigencia de una declaración de intención de rechazo por parte del Parlamento antes de votar el rechazo a la posición común del Consejo (algo que se demandaba desde la introducción de la codecisión en la reforma de Maastricht), de manera que se pueda votar directamente la devolución de la propuesta.

Se califica de positivo el hecho de que se clarifique que el examen en el Comité de Conciliación se limite a las enmiendas propuestas por el PE, aunque se critica la composición, pues la paridad entre el PE y el Consejo sigue siendo sólo aparente (quince miembros por cada delegación). El Tratado de Amsterdam refuerza la posición del Parlamento al disponer en el número 4 del artículo 251 que el Comité de Conciliación examinará la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el propio PE. Como destaca, José A. Girón Larrucea, las enmiendas parlamentarias “no sólo constituyen un elemento del acto, sino que éste se tiene que revisar a partir del planteamiento que determinen las enmiendas del PE respecto de la posición común establecida por el Consejo”⁷². Se trata, pues, de que las enmiendas del Parlamento reciban la atención debida⁷³.

La supresión de la posibilidad de que el Consejo actúe unilateralmente tras la falta de acuerdo en la conciliación de la segunda lectura, es considerado por la doctrina como una simplificación trascendental, ya que el Consejo ya no podrá “echar un pulso” al Parlamento Europeo. La eliminación de la conocida como tercera lectura era una exigencia doctrinal desde el momento mismo de aprobación del TUE de Maastricht,

⁷¹ BESNÉ, Rosario, op. cit., p. 109; BOYRON, Sophie, op. cit., p. 167; JACQUÉ, Jean Paul, p. 3450 ; y MENGOZZI, Paolo, op. cit., p.84.

⁷² GIRÓN LARRUCEA, José A., op. cit., p. 222.

⁷³ MENGOZZI, Paolo, op. cit., p. 84.

por lo que esta reforma que elimina la posibilidad de que el Consejo decida por sí solo en la fase final del procedimiento tras el fracaso del Comité de Conciliación, ha sido muy bien acogida⁷⁴. En consecuencia, si de la reunión de éste no sale un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo, definitivamente no habrá acto adoptado.

Como destacan Ángel Boixareu Carrera y Josep María Carpi Badia, con la supresión de la tercera lectura se satisface una de las reivindicaciones constantes del PE, pues dicha fase del procedimiento “rompía el equilibrio entre las dos instituciones colegisladoras en detrimento del Parlamento, al atribuirle la responsabilidad de la falta de adopción final del acto propuesto en caso de que rechazase la posición común objeto de confirmación por el Consejo”⁷⁵. Coincidimos asimismo con José Martín y Pérez de Nanclares, para quien “con la supresión de la tercera lectura el procedimiento (de codecisión) gana en legitimidad democrática a la par que se agiliza el elemento temporal”⁷⁶.

Aunque no con la generalidad que se daba para con la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión, estos aspectos positivos de la simplificación del procedimiento fueron considerados, también, como un medio para reducir el “déficit democrático”. Es bien conocido el reproche de carencia de legitimidad democrática que se viene haciendo al sistema comunitario, respecto de su estructura orgánica y de los procedimientos de adopción de decisiones. José Antonio Corriente Córdoba considera que el nuevo procedimiento de codecisión, “más simple en trámites y más respetuoso con las posiciones que el PE adopta en su curso”, es un paso adelante en la reducción de dicho déficit democrático⁷⁷.

El Tratado de Amsterdam trajo progresos evidentes respecto del procedimiento de codecisión, pero algunos eran más bien rectificaciones ante errores burdos cometidos en la reforma de Maastricht. Sin embargo también permanecían graves defectos en el procedimiento de codecisión, que la doctrina se encargó de dar a conocer.

En primer lugar, se critica lo extenso y complejo que sigue siendo, no ya el procedimiento en sí, que lo sigue siendo, sino el propio precepto que lo regula –el

⁷⁴ PELÁEZ MARÓN, José Manuel, op. cit., p. 136 y PEÑA ROMO GARCÍA, María, op. cit., p. 292.

⁷⁵ BOIXAREU CARRERA Ángel y CARPI BADIA, Josep M^a, op. cit., p. 323.

⁷⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, op. cit., p. 209.

⁷⁷ CORRIENTE CÓRDOBA, José Antonio, op. cit., p. 79. En la misma línea se expresa María de la Peña Romo, para quien la simplificación del procedimiento, facilitando los acuerdos en primera lectura y suprimiendo la tercera lectura, coloca en pie de igualdad como colegisladores al PE y al Consejo, lo que reduce el problema del déficit democrático. PEÑA ROMO GARCÍA, María de la, op. cit., p. 292.

artículo 251 TCE–, que es todavía de difícil lectura⁷⁸. A este respecto, el PE propuso una simplificación, tanto material como formal, del procedimiento de codecisión.

En segundo lugar, se mantienen fuertes asimetrías en las votaciones en el sentido de favorecer la aprobación por el Parlamento Europeo, incluso tras la propuesta del Comité de Conciliación, pues se le exige para la misma la mayoría de votos emitidos, y dificultar su rechazo o sus enmiendas exigiéndole, en este caso, la mayoría absoluta de miembros⁷⁹. Por otro lado, la doctrina destacó negativamente que en la primera lectura el Consejo no está sometido a plazos, mientras que el PE tiene tres meses para pronunciarse⁸⁰.

Una importante crítica que perdura en relación al Tratado de Maastricht es la poderosa posición que mantiene la Comisión. En primer lugar, la Comisión siguió detentando casi en monopolio el poder de iniciativa legislativa, que permaneció vetado al Parlamento, “lo que supone una diferencia sustantiva con cualquier parlamento democrático”⁸¹. Asimismo, la Comisión mantuvo un papel relevante en el procedimiento de codecisión, ya que, salvo cuando está operando el Comité de Conciliación (fase en la que se limita a “favorecer un acercamiento de las posiciones” del PE y del Consejo), mantiene, en virtud del artículo 250 TCE, sus poderes de modificar su propuesta inicial y de que ésta no sea modificada contra su voluntad, salvo que el Consejo lo acuerde unánimemente⁸². A ello se une el grave problema de la comitología y que puso de relieve la grave incongruencia entre el procedimiento de codecisión y la atribución de poderes a la Comisión sin participación del PE⁸³.

⁷⁸ En este sentido se expresan BRUNET, Ferrán, op. cit., p. 734; DRAETTA, Ugo, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, Milán, Giuffrè editore, 1999, p. 128; JACQUÉ, Jean Paul, op. cit., p. 354; MANGAS MARTÍN, Araceli, “La reforma institucional...”, op. cit., p. 16 y “Los retos de la Unión Europea...”, op. cit., p. 27; MELLADO PRADO, Pilar, op. cit., p. 82. Siguiendo esta línea, Antonio M^a Ávila afirma que la farragosidad que mantiene todo el texto del Tratado de Amsterdam no resolvió los problemas y peligros que puso de manifiesto el Tratado de Maastricht: el método de creación de la Unión Monetaria es tecnocrático y autoritario más que democrático; el excesivo eurocentrismo, debido a que la Unión se convierte en un fin en sí mismo; excesivo juridicismo que impide la reducción del déficit democrático; huida hacia delante, olvidando importantes cuestiones. ÁVILA, Antonio María, “La interpretación del sistema institucional de la Unión Europea y su dinámica evolutiva”, en MAESSO CORRAL, María y GONZÁLEZ BLANCO, Raquel (coordinadoras), *El futuro de la Unión Europea*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1999, p. 19.

⁷⁹ Esta situación fue objeto de duras críticas en cuanto vio la luz la codecisión instaurada por el TUE, críticas que ya hemos analizado y que mantienen todo su valor tras la reforma de Amsterdam, puesto que en esta materia concreta no ha habido tal reforma.

⁸⁰ Esta cuestión sorprende a muchos autores ya que, estando eximido el Consejo de plazos en la primera lectura, la CIG (que son los Estados miembros) instó al PE, al Consejo y a la Comisión, en una declaración anexa al acta final, a respetar los plazos establecidos, y en todo caso a no sobrepasar los nueve meses entre el comienzo de la segunda lectura y el acuerdo que tiene lugar tras la conciliación.

⁸¹ CLOSA, Carlos y FERNÁNDEZ ALBERTOS, José, op.cit., p. 546.

⁸² ÁVILA, Antonio M^a, op. cit, p. 24.

⁸³ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Los retos de la Unión Europea...”, op. cit., p. 27.

Esta situación no obtuvo respuesta por parte del Tratado de Amsterdam, pues no se modificó el antiguo artículo 145 TCE, actual artículo 202 TCE. En dicho precepto se recoge la posibilidad que tiene el Consejo de atribuir competencias de ejecución a la Comisión, sin mencionar para nada al PE. Ciertamente, resulta paradójico que la institución parlamentaria no pueda participar en la ejecución de normas adoptadas por codecisión, de las cuales es colegislador, y sí pueda hacerlo la Comisión.

Por último, se ha criticado por parte de un sector de la doctrina la ya mencionada falta de paridad real entre el Consejo y el PE, no ya sólo en la fase de conciliación, sino en todo el procedimiento. Esta crítica ya surgió tras el TUE de Maastricht cuando, aún reconociendo el avance que suponía la codecisión al acercar a un plano de igualdad legislativa al Parlamento y al Consejo, se destacaba al mismo tiempo la no existencia de un equilibrio completo entre las posiciones de las dos instituciones.

Con el Tratado de Amsterdam y la reforma de la codecisión sucede otro tanto. Es indudable que la reforma de la codecisión ha otorgado una mayor cuota de participación al Parlamento Europeo en la labor normativa, fortaleciendo su papel de colegislador. En realidad, en los ámbitos sometidos a codecisión, el PE es ya verdadero colegislador, en el sentido de que ningún acto puede ser aprobado sin su consentimiento, al menos indirecto. Por lo tanto, en ese sentido, sí cabe afirmar que se ha acentuado la paridad entre Consejo y Parlamento, acercando el sistema de la UE hacia una distribución más democrática de los poderes⁸⁴. Sin embargo, es justo reconocer al mismo tiempo que el Tratado de Amsterdam, a pesar del avance general, no logró un equilibrio absoluto entre ambas instituciones⁸⁵.

⁸⁴ En el sentido de que la reforma ha situado al PE y al Consejo en una situación de paridad en el proceso normativo se pronuncian, por ejemplo, BESNÉ, Rosario, op. cit., pp. 106 y 107; BRUNET, Ferrán, op. cit., p. 734; GIRÓN LARRUCEA, José A., op. cit., p. 219, quien considera, incluso, que se ha desarrollado “de forma específica el principio del equilibrio institucional”; y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *Unión Europea. Textos consolidados*. Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 15, autor que especifica acertadamente que con la reforma del procedimiento de codecisión el PE se ha convertido “en auténtico co-legislador en las decisiones de la Unión que se adoptan conforme al mismo”.

⁸⁵ Aún reconociendo sus aspectos positivos, diferentes autores destacan como una de las mayores lagunas de la reforma de la codecisión, la oportunidad perdida para igualar plenamente al Parlamento y al Consejo. Así, para Araceli Mangas Martín, “Todavía no hay paridad entre el Consejo y el PE en materia de codecisión”, MANGAS MARTÍN, Araceli “La reforma institucional...”, op. cit., p. 17. Francesc Morata, uno de los mayores defensores de las bondades del Tratado de Amsterdam, no puede evitar destacar entre las debilidades que todavía acosan al PE “el persistente desequilibrio institucional en relación con el Consejo”, considerando que este aspecto “sigue siendo el verdadero talón de Aquiles del Parlamento Europeo”, MORATA, Francesc, op. cit., p. 232. Por último, hay quien lleva la crítica al extremo de negar la existencia de un procedimiento real de codecisión, opinión que no compartimos. Así, para Antonio M^a Ávila “el pretendido procedimiento de codecisión Parlamento-Consejo no sólo no es en sentido estricto de codecisión, sino que tampoco puede caracterizarse legítimamente como bilateral, sino más bien es de unilateralismo moderado”, ÁVILA, Antonio M^a, op. cit., p. 24.

6.4. Valoración final de la reforma de Amsterdam

Realizado anteriormente un breve análisis de la "reforma institucional" del Tratado de Amsterdam, en lo que al Parlamento Europeo se refiere fundamentalmente, hay que negar que se haya dado un fracaso, pero no cabe conformarse con las modificaciones realizadas. Debían y podían haberse realizado más y mayores reformas, algunas de ellas fundamentales, pero se pospusieron para más adelante. Este Tratado constituyó un paso más en la construcción europea y suponía que tras el mismo habría otros que conllevarían mayores avances (como en su momento lo fueron el AUE y el TUE).

Así, no era ilógico pensar que en breve plazo el PE intervendría, no sólo en la designación de la personalidad de quien va a ser presidente de la Comisión, sino también en relación a los demás miembros de dicha institución, así como que aumentase aún más el número y la importancia de casos en que se aplique el procedimiento de codecisión. Dichas reformas han sido recogidas en el Tratado de Niza.

El aumento de casos en los que se aplica la codecisión establecido por el Tratado de Amsterdam es el mayor avance que se ha dado para ir convirtiendo el Parlamento Europeo en una verdadera cámara que represente a los ciudadanos y ejerza las funciones que le corresponden como tal. La simplificación del procedimiento ha colaborado en el logro de dicho objetivo, pues facilita la labor legislativa y, aunque no varía el carácter negativo de los poderes parlamentarios, sí aumenta la importancia del papel que desarrolla la institución representante de los pueblos de la UE.

De todas formas, debe destacarse el hecho de que el Parlamento Europeo no ha conseguido un sensible aumento de los casos en los que actúa como colegislador con el Consejo por un impulso democrático o de generosidad de los jefes de gobierno de los Estados miembro. Como puso de relieve Ferdinando Riccardi, se debe más bien a una razón práctica: el Consejo ha constatado que el procedimiento de codecisión, lejos de obstaculizar el trabajo legislativo, ha permitido mejorar sensiblemente una propuesta de la Comisión o una posición común del propio Consejo. Esto confirmaría la idea de que la influencia del Parlamento Europeo y el incremento de sus poderes no dependen únicamente de una reivindicación verbal de una exclusividad democrática, sino particularmente de su trabajo concreto y positivo para Europa⁸⁶.

⁸⁶ *Europe*, nº 3988, 20 de junio de 1997, pp. 1y 2 (editorial).

Repetimos que, a pesar de las puntualizaciones críticas que realiza la doctrina, la idea general de ésta ante la nueva codecisión es que se ha dado un importante avance y se destaca que, en buena medida, dicha reforma ha llegado a buen puerto por la propia labor del PE y sus miembros, en cuanto que es “un logro de la tenacidad y buen nivel técnico de los eurodiputados, el británico David Martin y el francés Jean-Louis Bourlanges, y de su Presidente, el español José María Gil-Robles”⁸⁷.

Para finalizar, siguiendo lo expresado por Claude Blumann, quien consideró que el Tratado de Maastricht, al instaurar el procedimiento de codecisión, constató una progresión lenta y regular –grado a grado– de los procedimientos legislativos⁸⁸, diremos que el Tratado de Amsterdam, al reformar dicho procedimiento, simplificándolo y aumentando su ámbito de aplicación, confirmaba esa progresión.

⁸⁷ MANGAS MARTÍN, Araceli “La reforma institucional...”, op. cit., p. 17.

⁸⁸ BLUMANN, C., “Aspects institutionnels”, en *Révue Trimestrielle de Droit Européen*, nº 4 (*Le Traité d’Amsterdam*), 1997, p. 30.

VIII. La nueva codecisión en la práctica (1999-2002)

1. Introducción
 - 1.1. La declaración común sobre el procedimiento de codecisión
 - 1.2. Seminario sobre la codecisión de noviembre de 2000
2. La puesta en marcha de la codecisión reformada: las cifras
 - 2.1. Primer año de vigencia del Tratado de Amsterdam
 - 2.2. Segundo año de vigencia del Tratado de Amsterdam
 - 2.3. Datos del tercer año de vigencia del Tratado de Amsterdam
 - 2.4. Visión global de la nueva codecisión (1/5/1999-30/04/2002)
3. Los acuerdos en primera y segunda lectura
4. La conciliación
 - 4.1. Las reuniones informales y el “diálogo a tres bandas”
 - 4.2. La transparencia y la problemática de los plazos
 - 4.3. Cuestiones que afectan a las otras instituciones y a sus delegaciones en relación a la conciliación
5. Primer fracaso tras Amsterdam: el expediente “OPA”
6. La influencia del PE: la suerte de sus enmiendas
7. Nuevas propuestas
 - 1.1. El documento de reflexión de los Vicepresidentes
 - 1.2. La posición de diferentes órganos ante el documento
8. La mayor relevancia del Parlamento Europeo

1. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo analizaremos lo que la realidad está demostrando con relación a la aplicación del procedimiento de codecisión, una vez reformado por el Tratado de Amsterdam. En este caso, a diferencia de lo que sucedía cuando analizábamos la puesta en marcha del procedimiento en su versión inicial de Maastricht, nos enfrentamos ante el hecho del relativamente reducido período de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma de Amsterdam (mayo de 1999). Son tres los años en los que lleva aplicándose el nuevo procedimiento en el momento en que es redactado el presente estudio. Es por ello que nos centraremos en los datos que han ofrecido los tres primeros años de vigencia (mayo de 1999-mayo de 2002) del Tratado de Amsterdam para analizar la realidad de la codecisión reformada.

La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y la designación de la nueva Comisión coincidieron prácticamente con el inicio de los trabajos parlamentarios de la quinta legislatura (1999-2004). Como ya hemos analizado, la reforma de Amsterdam ha conllevado importantes modificaciones en el procedimiento de codecisión, regulado ahora por el artículo 251 TCE, lo que ha llevado al propio Parlamento a considerar la codecisión como “el procedimiento normal de la legislación comunitaria, de modo que el Parlamento se encuentra, al fin, en pie de igualdad con el Consejo en cuanto a su función legislativa”¹.

Recordemos brevemente que entre las prerrogativas que se reconocieron al Parlamento se encuentra la posibilidad de llegar a un acuerdo con el Consejo ya en la primera lectura de la propuesta legislativa de la Comisión. Del mismo modo, se suprimió el derecho que el Consejo detentaba de hacer valer el texto de su posición común en caso de desacuerdo en el Comité de Conciliación. En la actualidad, si en la fase de conciliación no se llega a aprobar un texto conjunto, el acto propuesto se considera no aprobado. Por último, conviene recordar también que por primera vez, una iniciativa legislativa del Parlamento Europeo con arreglo al artículo 192 TCE (antiguo art. 138 B TCE), que establece que “Por decisión de la mayoría de sus miembros, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas

¹ *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574), presentado por los tres vicepresidentes del Parlamento, responsables de la presidencia del Comité de Conciliación, Renzo Imbeni, James Provan e Ingo Friedrich, p. 7. El documento puede ser consultado en la dirección de Internet del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.eu.int>), bajo la rúbrica “Comité de Conciliación”.

oportunas...”, ha conducido a la adopción de una directiva europea sobre los seguros de automóviles².

Con anterioridad al análisis de los datos que ha aportado la puesta en marcha de la codecisión, nos referiremos a dos eventos interinstitucionales que establecieron algunas pautas a seguir, precisamente, en el funcionamiento de este procedimiento.

1.1. La Declaración Común sobre el procedimiento de codecisión

Debemos traer a colación el importante documento adoptado conjuntamente por el PE, el Consejo y la Comisión en mayo de 1999, es decir, a la par de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y, por lo tanto, de la puesta en marcha del nuevo procedimiento de codecisión, el cual versaba, precisamente, sobre las modalidades prácticas de dicho procedimiento normativo³. El objetivo de esta Declaración Común era, básicamente, facilitar el acuerdo en cualquiera de las fases del procedimiento a través de unos contactos interinstitucionales idénticos a los que tenían lugar en la fase de conciliación, los cuales habían reflejado en la práctica un elevado grado de eficacia, trasladándolos a las diferentes etapas del mismo⁴.

Así, respecto de la primera lectura se establece que “las instituciones cooperarán de buena fe con objeto de acercar al máximo sus posiciones de modo que, en la medida de lo posible, el acto pueda ser adoptado en la primera lectura” (punto I.1 de la Declaración Común). Para evitar el rechazo del PE en la segunda lectura de la posición común presentada por el Consejo, éste “explicará lo más claramente posible las razones que le han llevado a aprobar” aquélla, mientras que, por su parte, el Parlamento “tendrá lo más en cuenta posible dicha motivación” (II.1). Asimismo, se incide en la idea al afirmarse que “Se podrán establecer los contactos apropiados con objeto de comprender mejor las posiciones respectivas y permitir una conclusión lo más rápida posible del procedimiento legislativo” (II.2).

² COD 1997/0264, DOCE L 181, de 20/7/2000.

³ Declaración Común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de la codecisión (artículo 251 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea), firmada por los Presidentes del PE, del Consejo y de la Comisión en Estrasburgo, el 4 de mayo de 1999. DOCE C 148, de 28/05/1999.

⁴ Precisamente, en el Preámbulo de la Declaración Común se recoge de manera expresa que “El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (...) constatan que la práctica actual de los contactos entre la Presidencia del Consejo, la Comisión y los Presidentes de las comisiones competentes y/o los ponentes del Parlamento, así como entre los copresidentes del Comité de conciliación, ha demostrado su eficacia. Las instituciones confirman que dicha práctica debe desarrollarse en todas las fases del procedimiento de codecisión”.

Lo relativo a la fase de conciliación constituye la parte más extensa de la Declaración Común, si bien el objeto de lo en ella recogido es el mismo. En efecto, a pesar de haberse reconocido en el Preámbulo la eficacia demostrada en la práctica por esta fase de la codecisión y de que, con el Tratado de Amsterdam, se simplifica la misma facilitando la obtención del acuerdo, se recogen algunas interesantes ideas para aumentar todavía más las posibilidades de acuerdo. Así, por un lado, se especifican los documentos que ha de tener a su disposición el Comité de Conciliación, que son la propuesta de la Comisión, la posición común del Consejo, las enmiendas propuestas por el PE, el dictamen de la Comisión sobre las mismas, así como un documento de trabajo conjunto de las delegaciones del Parlamento y del Consejo (III.4).

Por otro lado, se intenta agilizar la tramitación del texto aprobado en el seno del Comité de Conciliación o, en su caso, el proceso a seguir si no hay tal acuerdo. En este sentido, el acuerdo sobre el texto conjunto se ha de hacer constar en una reunión del Comité, mediante un intercambio de correspondencia entre los dos copresidentes (cargos ejercidos por los Presidentes del PE y del Consejo), quienes deberán aprobar el texto, debiendo de transmitirse copia de dicha correspondencia a la Comisión y el texto aprobado a los Presidentes del Parlamento y del Consejo (III.7, 8 y 9). Si no puede llegarse a un acuerdo en el Comité de Conciliación, los copresidentes del mismo informarán de ello a los Presidentes del PE y del Consejo mediante una carta firmada conjuntamente (hará las veces de acta) y transmitirán una copia a la Comisión (III.9).

Con el fin de que nada obstaculice la fluida relación interinstitucional en el procedimiento de codecisión, la Declaración Común se refiere a cuestiones formales de redacción del texto del acto en cuestión, afirmando que “La puesta a punto de los textos será realizada en estrecha cooperación y de común acuerdo por los juristas-lingüistas del Consejo y del Parlamento Europeo” (IV.2). Se hace también referencia a las vías de solución de los posibles errores materiales que pudieran hallarse en el texto aprobado, incluso aún cuando ya haya sido adoptado⁵.

Además de todo lo dicho, la Declaración determina dos cuestiones a nivel general que se tendrán en cuenta para las tres fases (primera lectura, segunda lectura y

⁵ En este sentido, el punto IV.4 de la Declaración Común establece que “Si una de las instituciones detectare un error material en un texto (o en una de las versiones lingüísticas), informará de ello inmediatamente a las otras instituciones. Si dicho error se refiere a un acto no adoptado, los servicios de juristas-lingüistas del Parlamento Europeo y del Consejo pondrán a punto, en estrecha cooperación, el necesario corrigendum. Si dicho error se refiere a un acto ya adoptado o, en su caso, ya publicado, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán de común acuerdo una corrección de errores establecida con arreglo a sus procedimientos respectivos”.

conciliación). En primer lugar, en relación a la Comisión, se intenta “delimitar” su participación y reconducirla hacia el objetivo de favorecer los contactos entre el PE y el Consejo y el acercamiento de posturas entre ambas instituciones (puntos I.1, II.3 y III.2 de la Declaración), además de ejercer su derecho de iniciativa de manera constructiva en la primera lectura (I.1), expresar su opinión respetando el equilibrio institucional en la segunda lectura (II.2), y participar en el Comité de Conciliación adoptando iniciativas consistentes, principalmente en proyectos de textos de transacción (III.2). En segundo lugar, se establecen unas disposiciones relativas a plazos y fechas, con el fin de evitar que el proceso se alargue en exceso, como es el caso de la fijación de fechas para las reuniones del Comité de Conciliación (III.3), o del plazo de la publicación del texto en el Diario Oficial (IV.3)⁶.

1.2. Seminario sobre la codecisión de noviembre de 2000

Transcurrido un año de vigencia del Tratado de Amsterdam, durante los días 6 y 7 de noviembre de 2000 se celebró en los locales del Parlamento Europeo en Bruselas un seminario conjunto (PE, Consejo y Comisión) *sobre el funcionamiento del procedimiento de codecisión después del Tratado de Amsterdam*⁷.

Dicho seminario se estructuró en tres partes, en función de la cuestión concreta a tratar. En primer lugar, los debates se centraron en la primera y segunda lectura, insistiéndose desde el PE en la importancia de estudiar un procedimiento estándar de vía rápida (“fast track”) para los acuerdos en primera lectura, y sobre la conveniencia de elaborar un documento –que podría ser interinstitucional– que reflejase de forma global las dos primeras fases del procedimiento de codecisión.

En segundo lugar, se trató de la tercera fase del procedimiento, es decir, de la conciliación. A este respecto, se hizo hincapié en la conveniencia de designar un “ponente” del Consejo, que sería responsable de cada asunto desde el principio hasta el final del procedimiento y que dejaría de depender de la presidencia en ejercicio. Indudablemente, esta propuesta facilitaba al Parlamento su labor, pues le supondría

⁶ Dicho plazo será de un mes como máximo desde la firma del texto por parte de los Presidentes del PE y del Consejo, y de los Secretarios Generales de ambas instituciones. En cualquier caso, se deberá publicar “a la mayor brevedad posible”.

⁷ Los datos respecto de este seminario han sido extraídos del *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.593), presentado por los vicepresidentes del PE, responsables de la presidencia del Comité de Conciliación, Renzo Imbeni, James Provan e Ingo Friedrich, pp. 21 y 22.

tener ante sí un interlocutor estable que habría seguido todos los incidentes técnicos y políticos del expediente desde su origen.

Por último, en tercer lugar, el seminario se ocupó de la mejora de la transparencia del procedimiento de codecisión. En este sentido, también desde el PE, se subrayó la necesidad de garantizar una mayor visibilidad externa de los procedimientos de conciliación con el fin de mejorar su legitimidad a los ojos de los ciudadanos⁸.

La Comisión hizo hincapié en la necesidad de garantizar la buena calidad de la legislación, admitiendo que los compromisos son a veces fuente de ambigüedades.

Al concluir los debates en el seminario, se publicó un comunicado de prensa conjunto de las tres instituciones en el que se destacó el desarrollo de una nueva cultura legislativa entre los colegisladores, en particular, en lo referente a los contactos en las fases de primera y segunda lectura. Del mismo modo, se constató que el procedimiento de codecisión funciona, y además que lo hace bien. Por último, se citaban determinados puntos como ejemplos de especial relevancia en relación a los tres temas tratados, cuestiones que serían llevadas a cabo para mejorar el procedimiento:

- en relación con la primera y segunda lectura: desarrollo de la programación de los trabajos por parte del Parlamento y el Consejo, incluyendo la elaboración de calendarios sincronizados; mejora de la comunicación y coordinación entre las instituciones; organización más estructurada de las reuniones tripartitas;
- en relación con la conciliación: fijar un día semanal específico para las reuniones de conciliación; limitar el número de reuniones formales del Comité de Conciliación, en particular mediante procedimientos escritos que permitan que ambas ramas de la autoridad legislativa conjunta intercambien sus puntos de vista;
- en relación con la transparencia: control más severo de la calidad de la redacción de los textos elaborados durante la codecisión; mayor uso de los sitios Internet de las instituciones para la difusión de la información; informes regulares para los medios de comunicación sobre la evolución de los procedimientos de codecisión⁹.

⁸ Se consideraba necesario encontrar un equilibrio entre la confianza interna y la confidencialidad del procedimiento de negociación por un lado, y entre la visibilidad externa y la transparencia por otro.

⁹ A este respecto, conviene subrayar que, por primera vez, a finales de febrero de 2001 se organizó una conferencia de prensa conjunta (PE, Consejo y Comisión) para informar del acuerdo alcanzado en la directiva “Tabaco” (Directiva 2001/37/CE, COD 1999/0244).

2. PUESTA EN MARCHA DE LA CODECISIÓN REFORMADA: LAS CIFRAS

2.1. Primer informe sobre la codecisión bajo vigencia del Tratado de Amsterdam

Según el informe sobre las actividades de las delegaciones del PE en el Comité de Conciliación, entre el 1 de mayo de 1999 y el 31 de julio de 2000 –período que, por lo tanto, comprende 15 meses y no un año propiamente–, se llevaron a cabo 65 expedientes siguiendo el procedimiento de codecisión reformado en Amsterdam¹⁰. Los datos relativos a las distintas fases de dicho procedimiento son los siguientes:

- 13 expedientes, un 20 % del total, se cerraron en primera lectura sobre la base de la posición del Parlamento, sin que el Consejo aprobase la posición común.
- 35 expedientes, el 54 % del total, concluyeron en segunda lectura. 18 de ellos, el 28% del total, finalizaron tras la adopción por el PE de la posición común del Consejo sin la presentación de enmiendas. Los otros 17 expedientes, el 26 % del total, lo hicieron tras la aprobación por el Consejo de las enmiendas presentadas por el Parlamento en segunda lectura.
- 17 expedientes, es decir, el 26 % del total, finalizaron tras la adopción de un texto conjunto en la fase de conciliación.

En primer lugar, lo primero que llama la atención es el hecho de que si durante la aplicación del procedimiento regulado en Maastricht se contabilizaron tres fracasos en la fase de conciliación, durante el primer año de vigencia de la reforma del mismo no se registró ninguno.

En segundo lugar, aunque una comparación cuantitativa con el período de codecisión precedente no puede ser sino provisional dados los distintos períodos considerados, un primer análisis nos indica claramente que el porcentaje de conciliaciones sobre el total de las codecisiones disminuyó (del 40 % en el período noviembre de 1993-abril de 1999, al 26 % del período mayo de 1999-julio de 2000), en beneficio de las conclusiones en primera y segunda lectura. No obstante, es necesario precisar que esta afirmación sólo es válida en términos relativos o de porcentaje, dado

¹⁰ Debemos hacer dos importantes apreciaciones. En primer lugar, entre esos 65 expedientes se encuentran los 4 últimos recogidos en el anterior informe del PE (período 1/11/93-30/4/99) que, si bien fueron adoptados bajo la vigencia del Tratado de Amsterdam, su tramitación se rigió por el antiguo art. 189 B TCE. En segundo lugar, el informe también incluye 7 expedientes adoptados fuera del período de referencia, entre septiembre y noviembre de 2000 (COD 1999/0127 y COD 1997/0194 de 18/9/2000; COD 1997/0067 de 23/10/2000; COD 1999/0020, COD 1999/0015, COD 2000/0014 y COD 1998/0249 de 7/11/2000), si bien su tramitación se realizó durante la preparación del informe.

que en términos absolutos el número de conciliaciones aumentó de un modo significativo: 17 en el año de referencia frente a un promedio de sólo 12 al año durante el período de Maastricht.

Por otro lado, y como era de esperar, el número global de procedimientos de codecisión por año aumentó mucho, debido precisamente a la extensión del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión. El informe de las delegaciones parlamentarias en el Comité de Conciliación destaca que “el número de 65 expedientes cerrados en el curso de este año (mayo’99-julio’00) rebasa de lejos el de la codecisión durante el período de Maastricht”¹¹.

2.2. Segundo informe sobre la codecisión bajo vigencia del Tratado de Amsterdam

El tercer informe de actividades de las delegaciones en el Comité de Conciliación (segundo desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam), establece que del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001 (exactamente 12 meses) fueron 66 los expedientes legislativos ultimados conforme al procedimiento de codecisión¹². En este caso, los datos sobre las distintas fases de dicho procedimiento son los siguientes:

- 19 expedientes, que representan casi el 29 % del total, concluyeron en primera lectura sobre la base de la posición del Parlamento (con o sin enmiendas a la propuesta de la Comisión), que el Consejo aceptó sin adoptar, por tanto, una posición común.
- 27 expedientes, que representan el 41 % del total, concluyeron en segunda lectura, bien tras la adopción por el Parlamento de la posición común del Consejo (19), bien después de la aprobación por el Consejo de las enmiendas aprobadas por el Parlamento en segunda lectura (8).
- 20 expedientes (incluyendo el que luego fue rechazado en el Pleno parlamentario), es decir, más del 30 % del total, se cerraron en la fase de conciliación.

Si comparamos estos datos con los del informe anterior (período 1/5/99-31/7/00), pueden formularse varias observaciones. En primer lugar, en términos absolutos, y siguiendo siempre los datos aportados por los informes mencionados, el número de expedientes aprobados por medio del procedimiento de codecisión ha sido

¹¹ *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (PE 287.574), p. 8.

¹² Debemos precisar que esta cifra incluye el expediente “OPA” (COD 1995/0341), aprobado en la fase de conciliación pero sobre el que no se alcanzó un acuerdo final del procedimiento en el Pleno del PE.

idéntico (65)¹³, a pesar de tratarse de un período de tiempo inferior, de ahí que en el informe se destaque que dicho número “se ha mantenido globalmente estable”¹⁴ si bien, como veremos posteriormente, en el caso de que se atienda al año natural a la hora de analizar los datos, el número sigue aumentando progresivamente. Asimismo, el número de procedimientos de conciliación ha continuado aumentando, pasando del promedio de 12 expedientes anuales durante la vigencia del Tratado de Maastricht, a 17 durante el primer año de aplicación del Tratado de Amsterdam, llegando a 20 (con el expediente “OPA”) durante el segundo año.

En segundo lugar, en términos relativos, el porcentaje de actos aprobados en conciliación sobre el total de actos aprobados en codecisión también aumentó con respecto al período anterior, pues se pasó del 26 % al 30 %. Según lo expresado en el informe, “ello refleja un cierto cambio con respecto a la tendencia que comenzó a perfilarse el año anterior en el sentido de una reducción del porcentaje sobre el total de procedimientos de codecisión”, aunque si se analizan los datos según el año natural dicha tendencia no es tan acusada. Por lo que se refiere al porcentaje de actos aprobados en segunda lectura, éste ha disminuido de forma significativa, pues ha pasado del 54 % al 41 %. Por último, y como consecuencia de todo ello, los actos aprobados en primera lectura se han visto beneficiados con un aumento porcentual que les hace subir del 20 % al 29 %. Esquemáticamente, la evolución desde el inicio de la codecisión quedaba así:

Período	Total	1ª lectura	2ª lectura	Conciliación
1/11/1993-31/4/1999 (media anual)	30	12 (40 %)	6 (20 %)	12 (40 %)
1/5/1999-31/7/2000	65	13 (20 %)	35 (54 %)	17 (26 %)
1/8/2000-31/7/2001	66 (-1)	19 (29 %)	27 (41 %)	20 (30 %)

Como última cuestión a abordar, es necesario destacar que hacia el final de este período tuvo lugar el primer fracaso desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, puesto que un expediente tramitado a través del procedimiento de codecisión no fue finalmente adoptado, al no ser aprobado por el Pleno del Parlamento. Más adelante, nos centraremos en el análisis de este caso.

¹³ En este caso consideramos los expedientes que han pasado a ser finalmente actos adoptados, puesto que si tenemos en cuenta el expediente rechazado en el Pleno del Parlamento Europeo (expediente “OPA”), en el segundo año de vigencia del Tratado de Amsterdam se adoptó un expediente más (66 en total) que en el primer período de 15 meses.

¹⁴ *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (PE 287.593), p. 7.

2.3. Datos del tercer año de vigencia del Tratado de Amsterdam

Si el primer informe de las delegaciones del PE en el Comité de Conciliación sobre la codecisión bajo vigencia del Tratado de Amsterdam abarcaba un período de quince meses (del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio del 2000), y el segundo informe un período de un año (del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001), para poder manejar los datos de los tres primeros años del funcionamiento de la codecisión reformada, debemos aportar los datos, relativos a los siguientes 9 meses (del 1 de agosto de 2001 al 30 de abril de 2002).

En este período, más breve que los dos anteriores, se han adoptado 50 actos por medio del procedimiento de codecisión (además de otros 6 recogidos en el segundo de los informes mencionados, pero adoptados con posterioridad al 31 de julio de 2000). En relación a la fase en que fueron adoptados, es necesario exponer los siguientes datos:

- 14 expedientes, que representan el 28 % del total de 50, concluyeron en primera lectura, sin que fuese necesaria la adopción de una posición común por parte del Consejo.
- 26 expedientes, que constituyen la mitad del total, concretamente el 52 %, fueron adoptados en segunda lectura.
- 10 expedientes, lo que supone el 20 % del total, fueron adoptados en la fase de conciliación.

Continuando la evolución antes mencionada, la cosa quedaría como sigue:

Período	Total	1ª lectura	2ª lectura	Conciliación
1/11/1993-31/4/1999 (media anual)	30	12 (40 %)	6 (20 %)	12 (40 %)
1/5/1999-31/7/2000	65	13 (20 %)	35 (54 %)	17 (26 %)
1/8/2000-31/7/2001	66 (-1)	19 (29 %)	27 (41 %)	20 (30 %)
1/8/2001-30/4/2002	50	14 (28 %)	26 (52 %)	10 (20 %)

Vistos así los datos, no parecen tan claras las tendencias mencionadas, puesto que el porcentaje de actos adoptados en conciliación frena su ascenso en beneficio del relativo a los expedientes finalizados en segunda lectura, manteniéndose el porcentaje de los que se adoptan en primera lectura. Esto parece indicar que en la actualidad los expedientes que suponen agotar todas las fases del procedimiento son los menos.

No obstante, no debe olvidarse que los datos del último período se refieren a un lapso de tiempo menor, lo que puede hacer variar la perspectiva. Por ello, vamos a observar todos estos datos comparándolos año por año, de modo que podamos determinar de modo más detallado las tendencias que se estén desarrollando.

2.4. Visión global de la nueva codecisión (1/5/1999-30/04/2002)

Pasamos, por tanto a una vía complementaria de analizar los datos del procedimiento de codecisión instaurado por el Tratado de Amsterdam consistente en realizar la comparación año por año, ateniéndonos al período de doce meses, y considerando los resultados hasta el 30 de abril de 2002, de modo que podemos observar cómo evolucionan las tendencias formuladas en los informes de las delegaciones del PE.

Así, en primer lugar, si comparamos los datos de los períodos de vigencia de los dos Tratados (Maastricht y Amsterdam), con relación a la codecisión observamos lo siguiente:

- Durante la vigencia del procedimiento de codecisión del artículo 189 B TCE instaurado por el Tratado de Maastricht, de noviembre de 1993 a abril de 1999 (cinco años y medio), se adoptaron 161 actos por medio de dicho procedimiento. Ello supone una media de 30 procedimientos de codecisión al año, número menor al inicio del período y que fue incrementándose hasta los 39 procedimientos de 1998¹⁵ y los 20 adoptados en los cuatro primeros meses de 1999.
- En los tres primeros años de vigencia del procedimiento de codecisión del artículo 251 TCE, establecido por el Tratado de Amsterdam, del 1 de mayo de 1999 hasta el 30 de abril de 2002, se adoptaron 181 actos a través de la codecisión¹⁶; es decir, en algo más de la mitad de tiempo, se superaron las cifras totales del período anterior. Asimismo, se dobló la media anual del período de Maastricht, pues se pasó de 30 hasta los 60 procedimientos de codecisión adoptados al año.

¹⁵ En concreto, la evolución fue la siguiente: en 1994, 23 procedimientos de codecisión; en 1995, 16; en 1996, 31; en 1997, 32; en 1998, 39. Fuente: *Activity Report 1 November 1993-30 April 1999* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 230.998).

¹⁶ Al final del estudio, en el Anexo VII, se encuentra una tabla con todos los actos adoptados por medio de la codecisión reformada, señalándose la fase del procedimiento en que ha sido adoptado cada uno.

En lo que se refiere exclusivamente a los datos que ofrece la práctica tras la reforma de Amsterdam, observamos que el recurso al procedimiento de codecisión ha aumentado notablemente:

- En el primer año de aplicación, entre el 1 de mayo de 1999 y el 30 de abril de 2000, las instituciones de la Unión recurrieron al procedimiento de codecisión para la adopción de 35 actos¹⁷.
- En el segundo año, entre el 1 de mayo de 2000 y el 30 de abril de 2001, se adoptaron mediante codecisión 68 actos.
- En el tercer año de aplicación, entre el 1 de mayo de 2001 y el 30 de abril de 2002, se finalizaron por medio de codecisión 78 expedientes¹⁸.

Del total de 181 actos adoptados a través del procedimiento de codecisión, 46 lo fueron en la fase de primera lectura, lo que supone un 25'5 % del total; 88 expedientes, el 49'5 % del total, finalizaron en segunda lectura; y 47 actos fueron adoptados en la fase de conciliación, es decir el 26 % restante. Si comparamos los datos porcentuales de los períodos de aplicación del procedimiento bajo vigencia de los Tratados de Maastricht y Amsterdam, observamos lo siguiente:

Período	Total anual	1ª lectura	2ª lectura	Conciliación
1/11/1993-31/4/1999 (media anual Maastricht)	30	12 (40 %)	6 (20 %)	12 (40 %)
1/5/1999-30/4/2002 (media anual Amsterdam)	60	15 (25 %)	30 (50 %)	15 (25 %)

Como se puede apreciar, han aumentado notablemente los casos en que el procedimiento finaliza sin necesitar de llegar a la fase de conciliación, lo que pone de relieve que la reforma ha facilitado la adopción de los actos en un menor tiempo, finalizando la mayoría sin la convocatoria del Comité de Conciliación. Sin embargo, parece necesaria, a falta del mismo, la segunda lectura, a la que se acude con mayor asiduidad que en el período de Maastricht, lo que ha disminuido el número porcentual de actos adoptados en la primera lectura.

¹⁷ Debe tenerse en cuenta que no se incluyen los expedientes que finalizaron ese mismo mes de mayo de 1999 (13), pues toda su tramitación se había realizado siguiendo el antiguo art. 189 B TCE. Asimismo, en julio no se adoptó ningún acto, pues lógicamente, ante la puesta en marcha del procedimiento reformado, los primeros expedientes fueron desarrollados más cuidadosamente, lo que alargó su tramitación. Todo ello explica el bajo número de actos adoptados por medio de la codecisión en el primer año.

¹⁸ De los cuales cuatro han sido publicados en el DOCE en mayo, si bien su tramitación fue anterior, y uno no ha sido todavía publicado en el DOCE en el momento de finalizar la redacción del presente estudio (mayo de 2002).

En el caso de que nos centremos en los datos del procedimiento reformado y observemos lo relativo a las fases de adopción de los actos respecto de cada año, podemos apreciar una clara evolución:

Período	Total	1ª lectura	2ª lectura	Conciliación
1/5/1999-30/4/2000	35	7 (20 %)	22 (63 %)	6 (17 %)
1/5/2000-30/4/2001	68	15 (22 %)	33 (48'5 %)	20 (29'5 %)
1/5/2001-30/4/2002	78	24 (30'5 %)	33 (42'5 %)	21 (27 %)

Como ya se comentó, el primer año de vigencia de la reforma supuso que la cantidad porcentual de los expedientes que llegaban a la fase de conciliación se redujera considerablemente (hasta el 17 %), lo que indicaba que el acuerdo entre las instituciones de la Unión llegaba en la mayoría de los casos sin necesidad de convocar al Comité de Conciliación. Sin embargo, esta tendencia se rompió el segundo año, cuando el 30 % de los actos fueron adoptados tras el acuerdo entre el PE y el Consejo en dicho Comité. No obstante, el tercer año parece retomar aquella línea, puesto que aunque el número de actos adoptados en esta fase sigue siendo prácticamente el mismo (un expediente más), su porcentaje respecto del total se ha reducido levemente, ya que ha aumentado el número de actos adoptados en las dos primeras lecturas. Ésa es, precisamente, la tendencia, dado que siete de cada diez actos son aprobados en las dos primeras fases del procedimiento. Dentro de la misma se puede advertir, además, que los procedimientos finalizados en primera lectura van aumentando con el paso del tiempo, puesto que en el tercer año de aplicación del art. 251 TCE constituyeron el 30 %.

Otro importante aspecto que debe tenerse en cuenta en este análisis comparativo de los datos aportados por la práctica es el relativo a los tipos de actos adoptados en codecisión. Como explicábamos en el capítulo V, durante el período de Maastricht la gran mayoría de los actos adoptados por medio del procedimiento de codecisión adoptaba la forma de directivas, concretamente, constituían el 80 %, mientras que destacaba el reducido grupo de reglamentos adoptados que apenas alcanzaban el 5 %, tomando el resto de actos la forma de decisiones (15 %). Con la puesta en marcha del procedimiento reformado, el Parlamento Europeo ha pasado a intervenir en la elaboración de un mucho mayor número de reglamentos (quintuplicando su participación), lo que refleja la mayor relevancia que va adquiriendo esta institución en la labor legislativa. El aumento de la elaboración de reglamentos por medio de la

codecisión ha tenido lugar a costa de las directivas, pues las decisiones adoptadas mantienen su porcentaje.

A este respecto, los datos correspondientes al período que va desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (1 de mayo de 1999) hasta el cumplimiento de su tercer año de vigencia (30 de abril de 2002) son los siguientes¹⁹:

- Reglamentos: 46, es decir, 25'5 % del total.
- Decisiones: 28, es decir, 15'5 % del total.
- Directivas: 104, es decir, 57'5 % del total.

Debemos añadir que se ha recurrido a la codecisión por parte del PE y del Consejo para la elaboración de 3 recomendaciones (1'5 % del total), las cuales, aún no siendo actos legislativos, ponen de relevancia la importancia que las propias instituciones otorgan a un procedimiento –el de codecisión– cuya eficacia queda demostrada, precisamente, por el recurso al mismo para todo tipo de actos.

3. LOS ACUERDOS EN PRIMERA Y SEGUNDA LECTURA

De las cifras indicadas se desprende que se ha producido una auténtica sensibilización de las comisiones parlamentarias interesadas en torno a las posibilidades que ofrecía el Tratado de Amsterdam de concluir el procedimiento legislativo en primera o segunda lectura. En este sentido, la reducción de los procedimientos de conciliación registrada ha sido posible en gran medida gracias a los esfuerzos desplegados por el Parlamento Europeo y el Consejo por buscar y alcanzar acuerdos en las primeras fases del proceso legislativo.

Según se indicó desde las delegaciones parlamentarias, todo ello se ha debido “a la promoción de una cultura proactiva”²⁰. Esta afirmación hace referencia al hecho de que las tres instituciones implicadas (PE, Consejo y Comisión) pueden detectar los aspectos legislativos sensibles en las primeras fases de las conversaciones, lo que contribuye a facilitar la aproximación de los puntos de vista en segunda lectura o, en su caso, durante la conciliación.

¹⁹ Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos de los informes de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación (*Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000*, PE 287.574, e *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001*, PE 287.593), así como del Diario Oficial de las Comunidades Europeas (Legislación, números correspondientes a las fechas 1/1/2001 a 30/04/2002).

²⁰ *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574), p. 11.

Desde el punto de vista del Parlamento, la reducción del número de conciliaciones en términos porcentuales es paralela al aumento de la capacidad de esta institución, así como de las comisiones parlamentarias afectadas, de negociar con el Consejo en un momento más temprano del procedimiento. Las dos instituciones se han beneficiado de la Declaración Común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión de mayo de 1999, que estimula el desarrollo de contactos apropiados para “permitir una conclusión lo más rápida posible del procedimiento legislativo”²¹.

El hecho de que un mayor número de procedimientos de codecisión concluyan sin llegar a la fase de conciliación es síntoma de que su carácter está en vías de rápida mutación. Desde el Parlamento Europeo la posibilidad de alcanzar acuerdos más rápidamente puede explicarse de diversas formas²². En parte se debe a la nueva disposición del Tratado de Amsterdam que contempla la posibilidad de que el procedimiento se concluya en la primera lectura, lo que ha sucedido en uno de cada cuatro actos adoptados, tendencia que, además está en alza (se ha pasado de un 20 % del primer año a un 30 % del tercero). En parte es también resultado de la voluntad del Parlamento de concluir el procedimiento en segunda lectura cuando las diferencias entre las dos instituciones no parecen justificar que se proceda a la conciliación, si bien es cierto que el aumento de los procedimientos finalizados en primera lectura ha provocado un descenso en el número de los expedientes aprobados en segunda lectura, siendo la mitad del total los que finalizan en esta fase (aunque se ha descendido del 63 % del primer año al 42'5 % del tercero).

Asimismo, se ha producido un cambio en el comportamiento del Consejo. En el pasado, el Consejo tendía a prestar una atención limitada al Parlamento, manteniéndolo a distancia. Con la reforma operada por el Tratado de Amsterdam, todas las partes del Consejo, Presidencia, COREPER y Secretaría, han adoptado una estrategia consciente para mantener contactos con el Parlamento. El Consejo mantiene contactos regulares con los ponentes en la fase inicial del procedimiento y ha profundizado sus relaciones con los presidentes de las comisiones. Ahora, además, inicia las negociaciones

²¹ Punto II.2 de la Declaración.

²² Seguimos aquí lo recogido en el Documento de Reflexión que lleva por título *Mejorar el funcionamiento del procedimiento de codecisión* presentado por Renzo Imbeni, James Provan e Ingo Friedrich, Vicepresidentes del Parlamento Europeo, responsables de la conciliación, pp. I y II. Este documento se recoge como Anexo I en el *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.593).

informales tan pronto y con tanta frecuencia como le es posible con vistas a alcanzar el mayor número de acuerdos antes de la conciliación, ya sea durante la primera o la segunda lectura.

Por lo que se refiere a los acuerdos en primera lectura, se trata en lo esencial de expedientes técnicos (en particular, modificaciones de textos ya vigentes) o expedientes relativos a codificaciones²³. En lo que respecta a los acuerdos en segunda lectura, hay que señalar que, de los 71 cerrados en esta fase del procedimiento hasta finales de 2001, 27 correspondieron a modificaciones de textos ya existentes y el resto a textos nuevos.

En este punto, conviene detenerse en las previsiones que realizaba la Declaración Común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión de mayo de 1999, la cual fue firmada justo después del cierre del primer informe sobre la actividad de las delegaciones parlamentarias, el 30 de abril de 1999.

En el Preámbulo de la Declaración se consideraba que la práctica de los contactos entre la Presidencia del Consejo, la Comisión y los presidentes de las comisiones parlamentarias competentes y/o los ponentes del Parlamento, así como entre los copresidentes del Comité de Conciliación, había demostrado su valía. Por ello, se estimaba que esta práctica debería desarrollarse a lo largo de todo el procedimiento de codecisión y que las instituciones deberían hacer lo necesario para promover la información recíproca sobre los trabajos de codecisión.

En la Declaración se expresaba el deseo de que, en la medida de lo posible, el acto sea aprobado en primera lectura, para lo que las instituciones han de establecer los “contactos apropiados”, a fin de seguir la evolución de los trabajos y analizar el grado de convergencia. Del mismo modo, con respecto a la segunda lectura, se preveía también que pudieran establecerse “contactos apropiados” para comprender mejor las posiciones respectivas y llegar a una conclusión lo más rápida posible del procedimiento legislativo.

La Declaración se limitaba a mencionar “contactos apropiados”, sin fijar las modalidades precisas a seguir. La práctica ha demostrado que el número y las modalidades de los contactos con el Consejo varían de forma significativa de una comisión parlamentaria a otra. Así, algunas han hecho un uso intensivo de las nuevas posibilidades ofrecidas, mientras que otras se han mostrado mucho más reticentes e incluso han evitado este tipo de contactos. Por el momento, los contactos dependen más

²³ No obstante, pueden encontrarse también algunos expedientes que tienen un significado político indiscutible, como el Reglamento sobre la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude.

de la comisión parlamentaria que de la naturaleza, el contenido o las posibles dificultades del expediente.

Ante esta situación, sería deseable encontrar un equilibrio, incluso una coherencia, que llevase al establecimiento de una especie de código de conducta. Desde el ámbito del PE se han propusieron dos posibilidades²⁴:

- La “normalización”, a medio plazo, de las modalidades de los contactos, las personas participantes en los mismos y el momento del procedimiento en que se producen. Cabe observar a este respecto que experiencias recientes demuestran que no siempre ha estado claro quién estaba efectiva y formalmente facultado para llevar las negociaciones, ni si se había tenido debidamente en cuenta el vínculo entre el estado de progresión de los trabajos en la comisión parlamentaria y la aprobación posterior por parte de ésta de los acuerdos alcanzados.
- La consideración de que la situación actual, caracterizada por la ausencia de un marco y una estructura preestablecidos, permite una mayor flexibilidad y, en consecuencia, la adaptación a la naturaleza y las exigencias de cada expediente. De este modo, cada comisión parlamentaria, incluso para cada expediente, sería libre de organizar los contactos de primera y segunda lectura con el Consejo como mejor le pareciera.

En esta línea de favorecer los acuerdos se ha propuesto también, otra posibilidad en la que hay que ahondar: la presencia de representantes del Parlamento Europeo en el Consejo y, al mismo tiempo, la presencia de representantes del Consejo en el Parlamento.

A este respecto, los contactos de primera y segunda lectura con el Consejo han sido hasta ahora relativamente informales: entre el grupo de trabajo del Consejo y el ponente y el presidente de la comisión parlamentaria, por ejemplo, o entre el ponente y los funcionarios del Consejo encargados del expediente, o entre funcionarios de las dos instituciones antes y después de la reunión, etc. No se ha tratado, pues, de contactos formalizados mediante pronunciamientos oficiales del Consejo ante las comisiones parlamentarias, o de éstas ante el Consejo.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam existe una planificación de contactos oficiales y públicos con los ministros competentes cuando comparecen ante la comisión parlamentaria correspondiente al inicio y/o al final de la Presidencia.

²⁴ *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574), p. 12.

Asimismo, el Parlamento ha invitado a los representantes del Consejo a hacer uso de la palabra ante las comisiones parlamentarias²⁵. Sin embargo, hasta la fecha, el Consejo ha rechazado siempre esta posibilidad. Por su parte, el Parlamento nunca ha recibido propuestas para expresarse ante los grupos de trabajo u otras instancias del Consejo.

En cualquier caso, la práctica de estas presencias cruzadas, al menos en las comisiones parlamentarias y los grupos de trabajo del Consejo, podría servir para que cada institución conociese mejor las realidades internas de la otra. La presencia de un representante del Consejo durante la votación de las enmiendas de segunda lectura podría resultar especialmente útil si estuviera capacitado para expresarse sobre dichas enmiendas.

Por otro lado, la realidad ha demostrado que se hace necesaria una visión global del procedimiento de codecisión, especialmente de las fases de primera y segunda lectura, de cara a facilitar el acuerdo, ya sea en alguna de tales fases o en la conciliación. En la actualidad, el Parlamento no dispone de ningún documento analítico o sintético en el que figuren todos los expedientes de codecisión y en el que se indique para cada uno de ellos la fase del procedimiento en que se encuentra, las principales cuestiones en juego, las dificultades para llegar a un compromiso y las posibilidades de alcanzarlo en primera lectura, en segunda o durante la conciliación.

Un documento de este tipo parece cada vez más necesario para tener una visión global del procedimiento de codecisión, programar mejor los trabajos y poder planificar estratégicamente la conciliación o, simplemente, para prever las reuniones de conciliación y la carga de trabajo correspondiente a cada fase.

También en esta ocasión, desde el Parlamento Europeo se realizó una interesante propuesta²⁶. En un primer momento, este documento podría ser puramente interno al Parlamento²⁷ y debería recoger información escrita tanto sobre el procedimiento como sobre el fondo de las comisiones parlamentarias que participan en el procedimiento de codecisión; información que podría cotejarse en reuniones durante las cuales sería presentada y, en su caso, completada. En una segunda fase, podría pensarse incluso en un documento interinstitucional (realizado conjuntamente por las tres instituciones: Parlamento Europeo, Consejo y Comisión) elaborado con la información suministrada

²⁵ Posibilidad realizada de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 70 a 76 del Reglamento interno del PE.

²⁶ *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574), p. 14.

²⁷ Similar al del Grupo de Asuntos Parlamentarios existente en el seno de la Comisión.

por las tres instituciones por medio de documentos o reuniones también interinstitucionales²⁸.

En este contexto, la Comisión, al asistir tanto a las reuniones del PE como a las del Consejo, podría desempeñar un papel de intermediario en todo lo relativo a los documentos y la información que deba facilitarse para las reuniones conjuntas de dichas instituciones. Este ejercicio permitiría, a largo plazo, disponer en todo momento de una “fotografía” lo más fiable posible del procedimiento de codecisión en su conjunto.

Desde esta última institución –la Comisión– se ha reconocido de manera no oficial que la reforma del procedimiento de codecisión operada por el Tratado de Amsterdam, en lo que se refiere al hecho de favorecer los contactos informales entre el PE y el Consejo en primera y segunda lectura, ha reducido la capacidad de iniciativa legislativa de la Comisión. Así lo entiende Paolo Ponzano, Director de la Secretaría General de la Comisión, quien, no obstante, afirma que la Comisión debe, a pesar de ello, trabajar para favorecer el acuerdo entre las otras dos instituciones²⁹. Concretamente, considera que en la primera lectura la Comisión debe favorecer con su propuesta una posición común del Consejo que integre las opiniones del Parlamento³⁰ y, en la segunda lectura debe favorecer un acuerdo sobre las enmiendas parlamentarias de compromiso aceptables por el Consejo.

Para finalizar con este epígrafe, diremos como conclusión que en términos generales puede considerarse que entre las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam con objeto de mejorar el procedimiento de codecisión, la más utilizada por el legislador europeo durante los dos años y medio de aplicación de este Tratado es problemamente la que permite aprobar el acto en primera lectura³¹. Siguiendo los datos presentados más arriba, los expedientes aprobados en primera lectura han pasado de constituir el 20 % (7 expedientes respecto de 35) del total en el período 1/5/1999-30/4/2000 (primer año de aplicación del procedimiento de codecisión reformado), al 22 % (15 expedientes respecto de 66) en el período 1/5/2000-30/4/2001 (segundo año), tendencia que es algo más acusada vistos los datos del período 1/5/2001-30/4/2002

²⁸ Inspiradas, por ejemplo, en las reuniones del grupo de coordinación interinstitucional que se celebran en Estrasburgo la semana anterior a los plenos, pero que se dedican en lo esencial a cuestiones de calendario relacionadas con el pleno.

²⁹ PONZANO, Paolo, “Le processus de décision dans l’Union européenne”, en en *Revue du Droit de L’Union européen*, n°1, 2002, pp. 45 y 46.

³⁰ Aunque ello, en palabras de Paolo Ponzano, traiga como consecuencia una “autolimitación” del derecho de iniciativa de la Comisión. *Ibidem*, p. 46.

³¹ *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.593), p. 8.

(tercer año de aplicación del procedimiento de codecisión reformado), pues el 30 % de los actos han sido adoptados en primera lectura (24 del total de 78 expedientes).

Como se ve, prácticamente la tercera parte de las propuestas legislativas son en la actualidad aprobadas por el PE y el Consejo tras una sola lectura, lo que demuestra que las reformas operadas en Amsterdam para la codecisión, han hecho de la codecisión un procedimiento más rápido y eficaz³². Y dado que el porcentaje de procedimientos concluidos en la fase de conciliación se ha mantenido (con una pequeña reducción), el aumento del éxito de la primera lectura ha tenido lugar a costa de la reducción porcentual del número de expedientes aprobados en segunda lectura, que ha ido disminuyendo del 63 % del primer año (22 expedientes de 35), al 48'5 % del segundo (33 expedientes de 68) y, hasta la fecha, al 42'5 % en el tercero (33 de 78).

4. LA CONCILIACIÓN

Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y la puesta en marcha de la reforma de la codecisión instaurada por el mismo hasta mayo de 2002 han sido 47 los procedimientos de codecisión que han finalizado en la fase de conciliación. El análisis de estos casos indica que no hay una directriz que lleve de forma previsible a la conciliación. Algunos expedientes parecen llegar a la fase de conciliación por azar, por una negligencia en el seguimiento de un expediente, por malentendidos en los mensajes intercambiados con el Consejo en segunda lectura, etc., lo que refleja una cierta necesidad de mejorar los trabajos para evitar precisamente este tipo de situaciones. Otros expedientes, en cambio, llegan a la fase de conciliación como resultado de una estrategia real³³, de desacuerdos importantes durante las primeras lecturas³⁴ o incluso de divergencias presupuestarias que no se consiguen resolver³⁵.

En el primer año de aplicación de la codecisión reformada en Amsterdam fueron 6 los expedientes cuya tramitación finalizó en la fase de conciliación, un 17 % del total de 35 expedientes tramitados. Esto suponía romper con la línea marcada durante la

³² FALKNER, Gerda y NENTWICH, Michael, "The Amsterdam Treaty: The Blueprint for the Future Institutional Balance? ", en NEUNREITHER, Karlheinz y WIENER, Antje (editores), Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 24 ; JACQUÉ, Jean Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, París, Dalloz, 2001, p. 350.

³³ Como es el caso, por ejemplo, de los expedientes "Agua" (COD 1997/0017) o "Residuos de carga" (COD 1998/0249)..

³⁴ Por ejemplo, los expedientes "Seguros de automóviles" (COD 1997/0264) o "Vehículos al final de su vida útil" (COD 1997/0194).

³⁵ Por ejemplo, los expedientes "Sócrates" (COD 1998/0195), "Save" (COD 1997/0371) o "Altener" (COD 1997/0370).

vigencia del Tratado de Maastricht y parecía señalar de modo muy claro que las instituciones legisladoras de la Unión eran capaces de lograr finalizar la tramitación de las normas sin desarrollar todas las fases del procedimiento. Sin embargo, los resultados del segundo año rompieron en cierta medida esa presunción, puesto que de los 68 actos adoptados entre el 1 de mayo de 2000 y el 30 de abril de 2001, 20 lo fueron tras la labor realizada en el Comité de Conciliación, es decir, un 29'5 %. Ahora bien, no se llegaba a las cifras porcentuales de Maastricht (40 %), lo que sí demostraba, por lo tanto, que la simplificación del procedimiento facilitaba una tramitación más breve, logrando la adopción del acto en alguna de las dos primeras fases. Esta tendencia se ha reafirmado durante el tercer año de funcionamiento de la codecisión reformada, pues han sido 21 los actos adoptados en la fase de conciliación, pero al haberse tramitado más expedientes, hasta un total de 78, el porcentaje ha bajado al 27 %.

En todo caso, todos los expedientes que han necesitado de la convocatoria del Comité de Conciliación han finalizado con el logro de un texto conjunto, demostrándose que en esta fase el trabajo conjunto de las delegaciones del Consejo y del Parlamento Europeo es fructífero. Recordemos que el único fracaso de esta etapa (expediente "OPA") tuvo lugar por la no aprobación del pleno parlamentario de uno de los textos acordados en el Comité de Conciliación, donde en todo caso sí hubo acuerdo entre el PE y el Consejo.

4.1. Las reuniones informales y el "diálogo a tres bandas"

Con la reforma de Amsterdam se introdujo en la práctica una novedad en esta materia, consistente en la integración de los vicepresidentes correspondientes en el equipo negociador participante en los diálogos a tres bandas. Hasta entonces dicho equipo estaba compuesto únicamente por el presidente de la comisión parlamentaria competente y el ponente del expediente. Para conseguir una mayor eficacia, un seguimiento integral de las negociaciones y una mayor transparencia, se consideró conveniente ampliar el número de personas participantes en las negociaciones directas con el Consejo, aparte de las reuniones del Comité de Conciliación propiamente dichas. De esta manera, se garantiza una mayor continuidad en las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo, reforzándose además la función del Parlamento en el procedimiento.

Recordemos que el equipo participante en los diálogos a tres bandas recibe un mandato por parte de la delegación en el momento de su constitución. Dicho mandato va acompañado de un cuadro en el que se fijan objetivos, límites, márgenes de negociación, etc. (no obstante, nada impide que la delegación pueda modificar dicho cuadro durante sus reuniones). Ahora bien, indudablemente, el éxito de las negociaciones depende en buena medida de la confianza en los negociadores, pues un equipo de negociación reducido y unido en los fines y la estrategia a seguir constituye la mejor garantía de eficacia y éxito en la defensa de las enmiendas parlamentarias ante el Consejo³⁶.

El objetivo inicial de los diálogos a tres bandas era preparar de un modo informal las reuniones del Comité de Conciliación. No obstante, este tipo de reuniones se encuentra en plena evolución. De un modo general, se le reconocen dos tipos de funciones: por un lado, reemplazar las reuniones del Comité de Conciliación, de manera que el diálogo a tres bandas se convierte en lugar para intercambio de puntos de vista, el debate y el compromiso político, la confirmación de acuerdos, etc.; por otro lado, preparar acuerdos finales, de modo que se realiza la negociación técnica, la preparación de proyectos escritos, la obtención de nuevas posiciones y de compromisos mutuos de los negociadores.

Es necesario destacar que los diálogos a tres bandas han cumplido plenamente la primera función, dado que el número de conciliaciones celebradas por simple intercambio de cartas o sin debate es considerable, evitando así reuniones innecesarias del Comité de Conciliación. Sin embargo, este desarrollo indudablemente positivo de la primera función ha exigido, en contrapartida, cierta formalización, lo que ha provocado el deterioro en alguna medida de la segunda función. En efecto, las reuniones, en principio informales y relajadas, han resultado un tanto rígidas, en contradicción con el espíritu que presidió su génesis, habiendo contribuido a ello, al menos en parte, una presencia a veces demasiado numerosa. Desde el PE se considera oportuno que el Consejo tenga un margen real de negociación para comprometer a la institución como tal, al menos *ad referendum*, y que la negociación no se limite a un simple intercambio de mensajes³⁷.

³⁶ Por ello, en sus contactos con el Consejo, los negociadores deben evitar mostrar sus diferencias al defender las enmiendas votadas en segunda lectura por el Parlamento.

³⁷ *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574), p. 16.

Esta situación ha dado lugar, de forma espontánea, a la aparición de nuevos tipos de reuniones, más restringidas o con una composición diferente, precisamente con el objetivo de superar el formalismo y la rigidez indicados más arriba. De este modo, han tenido lugar:

- reuniones restringidas entre el ponente del Parlamento y la Presidencia del Consejo³⁸;
- reuniones presidenciales, entre el presidente de la delegación del Parlamento y el ministro competente³⁹;
- reuniones técnicas entre funcionarios⁴⁰, con reserva, claro está, de la aprobación por parte de las delegaciones competentes.

Estas reuniones informales también han demostrado su utilidad ante el hecho de que los demás agentes de la negociación (presidente de la comisión parlamentaria o presidente del COREPER) se encuentran cada vez más sobrecargados de expedientes, precisamente en el ámbito de la codecisión en general. No debe obviarse, además, que este tipo de reuniones ocasiona un menor gasto.

4.2. La transparencia y la problemática de los plazos

En el ámbito legislativo, que por definición es del interés de todos los ciudadanos, la transparencia debería ser la norma fundamental. Sin embargo, los trabajos internos del Consejo –a falta de las presencias cruzadas anteriormente citadas– siguen siendo en gran parte secretos para el Parlamento, mientras que el origen y el debate en torno a las enmiendas parlamentarias son públicos⁴¹. Esta situación genera ambigüedades y malentendidos y prolonga las negociaciones en una especie de “juego de póquer”, desligado a veces de las bazas reales del expediente. La transparencia es indisociable de una mejor información mutua, como se preconiza también en la Declaración Común anteriormente citada.

³⁸ Por ejemplo, el expediente “Agua” (COD 1997/0017).

³⁹ Por ejemplo, los expedientes “Sócrates” (COD 1998/0195), “Save” (COD 1997/0371) o “Altener” (COD 1997/0370), “Cultura 2000” (COD 1998/0169) y “Juventud” (COD 1998/0197).

⁴⁰ En este caso, sirven como ejemplo, los expedientes “Morosidad” (COD 1998/0099) y “Agua” (COD 1997/0017).

⁴¹ Según se recoge en el art. 171 R.i. del PE.

En el contexto de la transparencia, hay que señalar que el Parlamento ha realizado grandes esfuerzos por hacer su trabajo más accesible y transparente⁴². Aún reconociendo la importancia de la transparencia de los procedimientos legislativos hacia el exterior, hay que garantizar también, en especial en las fases más delicadas de la conciliación, cierta confidencialidad. La filtración de información confidencial (a grupos de presión, periodistas, etc.) durante la negociación es un elemento perturbador que puede minar la confianza mutua de los negociadores y debilitar la posición del PE. A este respecto, el artículo 82.7 R.i. es claro, puesto que establece expresamente que las deliberaciones de las delegaciones parlamentarias “no serán públicas”.

En lo que a los problemas de calendario y plazos se refiere, a diferencia de la situación reinante en el período en que estuvo en vigor el Tratado de Maastricht, en que lo normal era que la conciliación sólo se abriese cuando se perfilaba un compromiso claro, con el Tratado de Ámsterdam, cuando el Consejo no aprueba todas las enmiendas, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento, convoca al Comité de Conciliación “en un plazo de seis semanas”⁴³. Así, las nuevas disposiciones no han hecho más que acusar las dificultades ya existentes en materia de plazos y para la fijación de las fechas de las reuniones.

El nuevo sistema provoca, en particular, situaciones muy difíciles de resolver para los expedientes que se encuentran en curso de aprobación durante el período estival, dado que el mes de agosto, a pesar de la suspensión de los trabajos parlamentarios, se contabiliza en el cálculo de los plazos fijados por el Tratado. Desde el Parlamento se consideró conveniente examinar esta cuestión en el marco de la última CIG⁴⁴, pero no se ha recogido ninguna solución.

Por otra parte, a diferencia de las reuniones de las comisiones parlamentarias, cuyo calendario anual se aprueba a principios de año, cuando no a finales del año anterior, las fechas de las reuniones de conciliación no pueden preverse con antelación

⁴² En este sentido, la sección de “conciliación” en la página web del PE contiene información práctica o de orden general relativa a la conciliación: presentación del procedimiento, composición de las delegaciones, próximas reuniones, últimas noticias de las conciliaciones en curso y por venir, información básica y resultado de los procedimientos, historial y evaluación de la conciliación durante Maastricht. Hay que destacar que el sitio contiene además (desde febrero de 2000) los proyectos comunes aprobados por las delegaciones del PE en el Comité de Conciliación tras la votación por procedimiento escrito y antes de la votación en el pleno del Parlamento. Ello permite a las personas interesadas fuera de las instituciones comunitarias tener conocimiento de estos textos mucho antes de su publicación en el Diario Oficial.

⁴³ Apartado 3 del art. 251 TCE.

⁴⁴ *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574), p. 19.

por dos razones principales: en primer lugar, porque los expedientes que llegan a la fase de conciliación no son previsibles; y en segundo lugar, porque, una vez iniciada la fase de conciliación (tras la segunda lectura del Consejo), imponderables relativos tanto al Parlamento como al Consejo⁴⁵ impiden en la práctica la previsión de un calendario con los distintos tipos de reunión.

La solución establecida para hacer frente a dichos problemas, consistente en la determinación de unas fechas determinadas, no ha resultado del todo válida pues han resultado insuficientes para organizar todas las reuniones relacionadas con la conciliación, ya se trate de reuniones entre el PE y el Consejo (Comité de Conciliación y diálogo tripartito) o de reuniones de cada una de las delegaciones. Para resolver este problema, a mediados de 2001, se llegó a un amplio consenso en el seno del Parlamento a favor de fijar un día a la semana para estas reuniones, el jueves, que se ha reservado para efectuar las reuniones entre el PE y el Consejo relacionadas con la conciliación. Sin embargo, hasta la fecha, el Consejo no ha podido aceptar el jueves para todas las fechas en que tengan lugar las reuniones de conciliación, por lo que, como ya se está demostrando, seguirá habiendo una miscelánea de días de la semana. Esto provoca una situación que está muy lejos de ser satisfactoria, pues no resulta fácil encontrar fechas convenientes para todas las personas y partes directamente implicadas en cada reunión, lo que provoca negativas repercusiones para el seguimiento de los expedientes.

Una de las posibilidades existentes para evitar muchas de las dificultades descritas consiste en recurrir al procedimiento escrito en lugar de al procedimiento oral en que consisten las reuniones, pero en la actualidad, su utilización es excepcional.

Una primera aplicación del procedimiento escrito, que sí se emplea, consiste en que un Comité de Conciliación determinado apruebe como puntos “A” expedientes que no son los que han motivado la reunión⁴⁶. Este procedimiento debería aplicarse también, por norma general, a las reuniones constitutivas de la delegación del PE, que suelen tener lugar inmediatamente después de la votación en segunda lectura y antes de que se conozca la posición del Consejo sobre sus enmiendas. Se trata, pues, de reuniones de carácter formal en cuyo curso los miembros de los distintos grupos se reúnen, pero sin

⁴⁵ Entre los que cabe citar la disponibilidad del ponente, del presidente de la comisión parlamentaria o vicepresidente, desarrollo de la negociación y, por tanto, conveniencia de los diálogos a tres bandas (que fijará el Consejo), textos de compromiso del Consejo o de la Comisión, reuniones del COREPER, etc.

⁴⁶ Así se ha hecho prácticamente en la mitad de los expedientes cerrados en la fase de conciliación desde mayo de 1999, habiéndose alcanzado el acuerdo en torno a un proyecto común gracias a las negociaciones previas.

que se produzca un auténtico debate sobre el fondo, dado que el expediente no ha evolucionado desde la votación en el pleno.

Asimismo, el procedimiento escrito debería utilizarse para transmitir información entre reuniones o, simplemente, para sustituir ciertas reuniones, en particular de delegación, en expedientes poco conflictivos. También debería servir para concluir el procedimiento, cuando el Comité ya ha sido convocado, en relación con expedientes suficientemente debatidos con anterioridad o poco conflictivos⁴⁷. Desde el propio Parlamento se destaca, además, el argumento económico del procedimiento escrito, puesto que cada reunión del Comité de Conciliación representa un gasto considerable, especialmente a causa de las labores a realizar por la interpretación⁴⁸.

Recordemos, por último, que entre las conclusiones del seminario sobre la codecisión celebrado en noviembre de 2001, se consideraba la necesidad de recurrir al procedimiento escrito para que las dos ramas de la autoridad legislativa (Parlamento y Consejo) puedan intercambiar sus puntos de vista sin tener que convocar para ello reuniones del Comité de Conciliación y poder así, evitar un excesivo número de las mismas.

4.3. Cuestiones que afectan a las instituciones y a sus delegaciones en relación a la conciliación

El Parlamento Europeo

Acabamos de mencionar las ventajas de utilizar el procedimiento escrito respecto de la problemática de la transparencia. Sin embargo, el procedimiento escrito, en algún momento puntual de la fase de conciliación puede no ser tan ventajoso, como a continuación veremos.

Tradicionalmente, desde el inicio de la puesta en marcha del procedimiento de codecisión a finales de 1993, los informes para la fase de conciliación se sometían, acompañados de las propuestas comunes, a una votación por procedimiento escrito en el seno de la delegación del PE. Esta práctica, completamente interna, y que de todas formas no puede cambiar el sentido del acuerdo alcanzado con el Consejo en el Comité

⁴⁷ Método utilizado, por ejemplo en estos tres expedientes: “Ozono” (COD 1998/0228), “Morosidad” (COD 1998/0099) y “Residuos de carga” (COD 1998/0249).

⁴⁸ *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574), p. 21.

de Conciliación, ha demostrado ser inadecuada y una fuente de posibles malentendidos⁴⁹.

Esta situación se puso de manifiesto con el expediente “OPA”, respecto del que la delegación del Parlamento estaba profundamente dividida. Aunque en el siguiente epígrafe analizaremos con mayor profundidad este caso, adelantaremos ahora que, respecto del procedimiento escrito, con ocasión de la votación en la delegación parlamentaria del informe del texto aprobado en conciliación, algunos miembros favorables al acuerdo lo vieron en peligro, mientras que otros miembros que se habían opuesto a dicho acuerdo en el Comité de Conciliación creyeron ver una oportunidad de revocar el acuerdo ya alcanzado con el Consejo. No obstante, en virtud de los artículos 251.5 TCE y 83.1 R.i. del PE, tanto los temores de unos como las esperanzas de otros eran infundados, puesto que el acuerdo no podía ser revocado, salvo por el Parlamento Europeo o el Consejo como tales.

Con el fin de evitar cualquier malentendido y teniendo en cuenta este precedente, los tres Vicepresidentes del PE decidieron de común acuerdo suprimir para los procedimientos venideros esta fase del procedimiento, que no está prevista en el Reglamento del Parlamento. Así, una vez se alcance un acuerdo con el Consejo en el Comité de Conciliación, los miembros han de recibir en su propio idioma el texto conjunto y el informe correspondiente. Este último documento, elaborado bajo la responsabilidad del Vicepresidente competente, tiene que reflejar la historia y el resultado de la conciliación y contener el resultado de la votación celebrada previamente en el seno de la delegación. Por tanto, esta votación debe celebrarse de forma regular al término de las deliberaciones del Comité de Conciliación y antes del acuerdo, con el fin de que los miembros disidentes puedan expresarse con claridad en el seno de la delegación.

Por otro lado, el expediente “OPA” también ha planteado la cuestión de la votación en el seno de una delegación dividida, puesto que cada bando conocía los presuntos votos del otro. En esta situación, el presidente de la delegación parlamentaria (Sr.Provan), solicitó el dictamen del Servicio Jurídico del PE en previsión de posibles problemas de mayoría con ocasión de la votación en el Comité de Conciliación. El dictamen aclaró que es necesaria la mayoría absoluta de la delegación –al menos 8 votos– para llegar a un acuerdo sobre un texto conjunto con la delegación del Consejo.

⁴⁹ *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.593), p. 15.

Desde el PE se entiende que la confirmación de la necesidad de ocho votos para aprobar un acuerdo sólo puede producir una mayor participación de los miembros de la delegación en las reuniones⁵⁰.

Por último, la cuestión del número de votos necesarios en la delegación para aprobar el resultado de un debate de conciliación también suscitó un nuevo debate sobre la forma de garantizar que, en la práctica, las delegaciones del PE cuenten con un total de 15 miembros (mismo número que la delegación del Consejo). Tales miembros son designados por los grupos políticos de acuerdo con la clave de reparto que se fija a principio de cada legislatura⁵¹. Sin embargo, en la práctica de estos últimos años, se ha podido constatar que, si bien los grupos más numerosos designan por regla general a sus representantes, los grupos más pequeños no lo hacen siempre, con la consecuencia de que las delegaciones rara vez cuentan con los 15 miembros previstos. Por esta razón, los Vicepresidentes decidieron que, en caso de que se constate en el momento de la reunión constitutiva de una delegación que uno o varios grupos políticos no han procedido a sus nombramientos, se les dirija una carta pidiéndoles que nombren el o los miembros que falten.

El Consejo

En lo que respecta al Consejo, ha tenido lugar un importante cambio en los métodos de trabajo de esta institución. En efecto, los contactos con el Parlamento y el seguimiento de los trabajos parlamentarios desde la primera lectura hasta la conciliación constituyen iniciativas impensables hace tan sólo un par de años y se trata de pasos muy importantes para el propio Parlamento.

Por otra parte, la carga de trabajo que está teniendo el Consejo, y más concretamente su Presidencia, ha aumentado considerablemente, lo que hace conveniente una mayor coordinación entre las sucesivas Presidencias, de manera que la futura Presidencia comience a participar antes de la inauguración oficial de su correspondiente turno. De este modo, la transición de los expedientes será más adecuada y tendrá lugar una mayor utilización de los plazos en primera y segunda lectura.

⁵⁰ Se entiende también, que los grupos políticos se implicarán más a la hora de nombrar sus miembros en la delegación del PE en el Comité de Conciliación.

⁵¹ En la legislatura 1999-2004, por decisión de la Conferencia de Presidentes de los Grupos Políticos del PE de 9 de septiembre de 1999, dicho reparto es el siguiente: 6 miembros para el PPE/DE, 5 para el PSE, 1 para el ELDR, 1 para los Verdes/ALE, 1 para GUE/NGL, y 1 por turno para UEN, TDE y EDD.

En cuanto a la composición de la delegación del Consejo en el Comité de Conciliación, en ésta participan normalmente los representantes adjuntos del COREPER I, encargados especialmente de las cuestiones legislativas del primer pilar. Se ha planteado la cuestión de si no convendría elevar el nivel de esta participación a los ministros, si bien todavía no se ha constatado esta propuesta en la práctica.

La Comisión

Cumpliendo con lo previsto por el apartado 4 del artículo 251 TCE, según el cual deberá “tomar todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento y del Consejo”, la Comisión ha desempeñado un papel muy positivo en la búsqueda de enmiendas de transacción, en especial en expedientes de marcado carácter técnico⁵². También ha sabido favorecer el inicio de los trabajos de las delegaciones explicando la situación en el Consejo y sus grupos de trabajo. Por ello, el papel que le toca desempeñar a la Comisión en la fase de conciliación puede considerarse de mediador entre el Consejo y el PE⁵³.

Por otro lado, es importante destacar la necesidad de que los servicios de la Comisión se planteen el momento en que han de intervenir. Una mayor cooperación entre los servicios que tratan con las Direcciones generales y el Servicio de codecisión de la Secretaría General podría evitar casos en que cierto “exceso de celo” ha llevado a una intervención prematura en el proceso de negociación entre el Consejo y el Parlamento, algo que puede resultar negativo para la dinámica de la conciliación.

5. PRIMER FRACASO TRAS AMSTERDAM: EL EXPEDIENTE “OPA”

El pleno del Parlamento Europeo decidió en junio de 2001 no aprobar el resultado del trabajo del Comité de Conciliación en la Directiva sobre ofertas públicas de adquisición. Es la primera vez desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en que fracasa el procedimiento de codecisión, concretamente, en que el pleno del PE rechaza el texto conjunto aprobado en conciliación.

⁵² Así, por ejemplo, en los expedientes “Vehículos al final de su vida útil” (COD 1997/0194) y “Agua” (COD 1997/0017).

⁵³ PONZANO, Paolo, op. Cit., p. 46.

El expediente “OPA” (COD 1995/0341) ha tenido la virtud de ejercer una acción catalizadora, en el sentido de que ha permitido volver a poner en tela de juicio lo que parecía ya natural desde el inicio de la codecisión –que todo texto conjunto aprobado en el Comité de Conciliación es aprobado por el Consejo y el PE–, eliminando prácticas que a veces no tenían más fundamento que la tradición. En este sentido, según se manifiesta desde el propio Parlamento, “y sin tener en cuenta el resultado en cuanto al fondo, este expediente ha sido saludable o incluso ejemplar”⁵⁴.

Desde un punto de vista histórico, este caso se suma a los tres anteriores en que no se llegó a un acuerdo en un procedimiento de codecisión, todos ellos bajo vigencia del Tratado de Maastricht: expedientes “telefonía vocal” (COD 1994/0437), “biotecnologías” (COD 1994/0154) y “valores inmobiliarios” (COD 1995/0188). Sin embargo, sólo el expediente “biotecnologías” es comparable al caso que nos ocupa, puesto que tampoco fue confirmado por el pleno del Parlamento, mientras que en los otros dos casos se rechazó la posición común que el Consejo había vuelto a presentar, no llegándose a un acuerdo en el seno del propio Comité de Conciliación.

El objetivo de la directiva “OPA” era crear claridad y transparencia a escala comunitaria en relación con las cuestiones legales que han de resolverse en caso de ofertas públicas de adquisición y evitar que se distorsione el modelo de reestructuración de las sociedades existente en la Unión a causa de diferencias arbitrarias en las culturas de gobierno y de gestión.

La tramitación del expediente se inició en otoño del año 2000. En su segunda lectura, el 13 de diciembre, el Parlamento aprobó 15 enmiendas a la posición común del Consejo. Ya en 2001, el Comité de Conciliación se reunió los días 29 de mayo y 5 de junio, en cuyo seno los debates se centraron en los derechos de los trabajadores y en las “medidas defensivas”. Mientras que para la primera cuestión se alcanzaron textos definitivos de transacción (próximos a las enmiendas del PE), la delegación parlamentaria se encontraba dividida en cuanto a la segunda cuestión. Así, la reunión del Comité de Conciliación del 5 de junio en Luxemburgo concluyó con un acuerdo in extremis en el seno de la delegación del Parlamento: 8 votos a favor y 6 en contra.

Es fácil de comprender que el pleno del PE en el que se debía decidir sobre el texto conjunto se previese complicado. A la votación en el pleno precedieron animados debates en el seno de la delegación del PE y, especialmente, de los grupos políticos,

⁵⁴ *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.593), p. 15.

sobre la oportunidad de aceptar o no las últimas propuestas de transacción del Consejo, comprobándose que mientras la mitad de los diputados consideraban aceptables dichas enmiendas, la otra mitad entendía que se alejaban excesivamente de las enmiendas aprobadas por el Parlamento en segunda lectura.

El resultado en el pleno fue excepcional puesto que hubo un empate a 273 votos, con 22 abstenciones⁵⁵, lo que llevó a un rechazo del texto y a la no adopción del acto.

Parece evidente que en circunstancias similares dejar la decisión en manos del pleno no es una mala alternativa y que, por tanto, alcanzar un acuerdo en el seno del Comité de Conciliación aun a riesgo de que el pleno lo revocase, era preferible a un desacuerdo en el seno del Comité que hubiera impedido definitivamente que el pleno se pronunciase con conocimiento de causa sobre la suerte del acuerdo⁵⁶.

Por último, en cuanto al fondo, la posición sumamente rígida del Consejo y el insuficiente papel de mediación de la Comisión, no favorecieron una verdadera negociación que implicara soluciones de transacción con nuevas propuestas legislativas. Desde el Parlamento Europeo se entiende que ello contribuyó a crear cierta reserva en cuanto al fundamento del resultado logrado en la conciliación y, en definitiva, al voto en contra de buen número de diputados⁵⁷.

6. LA INFLUENCIA DEL PE: LA SUERTE DE SUS ENMIENDAS

Ateniéndonos a los datos de los dos primeros años de vigencia de la reforma, un análisis cuantitativo de los resultados de los 37 procedimientos de conciliación concluidos nos permite extraer algunas conclusiones⁵⁸.

En lo que al primer año de vigencia del Tratado de Amsterdam se refiere, han sido 17 los expedientes aprobados en la fase de conciliación. En relación a las 281 enmiendas votadas en segunda lectura por el Parlamento, observamos lo siguiente:

⁵⁵ Así pues, participaron 568 votantes, por lo que este expediente constituyó un nuevo récord en la tasa de participación, la mayor jamás alcanzada en la tramitación de un procedimiento legislativo.

⁵⁶ Asimismo, ante la puesta en cuestión de la representatividad de la delegación por figurar en ella demasiados diputados de una nacionalidad determinada, la votación en el pleno desmintió esas presunciones pues la división en dos mitades de la delegación fue perfectamente acorde con la composición del pleno.

⁵⁷ *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.593), p. 15.

⁵⁸ Seguimos, nuevamente, el *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574), pp. 22 y ss; y el *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.593), pp. 9 y ss.

- 66 fueron aceptadas sin más, lo que representa un 22%;
- 165 fueron aceptadas sobre la base de una transacción, lo que representa un 59 %;
- 16 fueron aceptadas sobre la base de una declaración o compromiso, lo que representa un 7 %;
- 34 enmiendas no fueron aceptadas finalmente en la negociación, lo que representa un 12 %.

En el segundo año de vigencia del Tratado de Amsterdam se aprobaron 20 expedientes en la fase de conciliación. Los datos respecto de las 288 enmiendas aprobadas en segunda lectura por el Parlamento nos ofrecen alguna pequeña variación:

- 51 se aceptaron sin modificaciones, lo que representa el 18 %;
- 176 se aceptaron sobre la base de una transacción, lo que representa el 61 %;
- 27 se aceptaron sobre la base de una declaración o compromiso de la Comisión o del Consejo, lo que representa el 9 %;
- 34 enmiendas se retiraron o suprimieron al final de la negociación, es decir, el 12 %.

Manejando los datos de los informes de las delegaciones del PE en la fase de conciliación, la evolución desde el período de Maastricht sería el siguiente:

Enmiendas	Maastricht	Primer año Amst.	2° año Amsterdam
Aceptadas	27 %	22 %	18 %
Transacción	46 %	59 %	61 %
Declaración o Compromiso	5 %	7 %	9 %
Retiradas	22 %	12 %	12 %

Si, al igual que hicimos al analizar esta materia en relación al período de vigencia de Maastricht, observamos la aprobación de enmiendas del PE por parte del Consejo desde dos puntos de vista diferentes, obtenemos lo siguiente: el porcentaje de enmiendas aceptadas por el Consejo sin realizar modificación alguna –englobadas en la primera categoría– fue menor en los dos primeros años de vigencia del Tratado de Amsterdam, siguiendo, además, una línea descendente (22 % en el período 1/5/1999-31/7/2000 y 18 % en el período 1/8/2000-31/7/2001, frente a 27 % del período de Maastricht); sin embargo, el porcentaje de enmiendas aceptadas por el Consejo con un compromiso más o menos favorable para el Parlamento –incluyendo aquí las tres primeras categorías–, fue muy superior (88 % en los dos primeros años de vigencia de

Amsterdam, frente a 74 % de Maastricht). Además, el porcentaje de enmiendas rechazadas también fue sustancialmente menor (12 % frente a 22 %).

Por lo tanto, las variaciones se deben principalmente al hecho de que ha habido un número mucho mayor de enmiendas objeto de algún tipo de compromiso –entre las que se incluyen las categorías segunda y tercera– (66 % en el período 1/5/1999-31/7/2000 y 68 % en el período 1/8/2000-31/7/2001, frente a 47 % de Maastricht), lo que demuestra la importancia y el alcance de las negociaciones en el Comité de Conciliación y en las reuniones paralelas. Asimismo, merece destacar el dato relativo al número medio de enmiendas presentadas por expediente, el cual se mantiene en 15.

Dada la repercusión práctica y real que han tenido en general las enmiendas parlamentarias aprobadas en la vida de los ciudadanos europeos en diferentes aspectos, vamos a destacar varios ejemplos:

- La información facilitada a los ciudadanos y a las empresas. Así, por ejemplo, en el expediente “Agua” (COD 1995/0235) las enmiendas incorporadas al texto final garantizan un nivel más elevado de información y orientación práctica en el ámbito de la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.
- El aumento de los recursos disponibles. Para garantizar la correcta dotación presupuestaria de las políticas comunitarias, se incrementaron las asignaciones financieras de los distintos programas. Así ocurrió con los programas “Save” (COD 1997/0371) y “Altener” (COD 1997/0370) en el sector de la energía, “Sócrates” (COD 1998/0195) y “Juventud” (COD 1998/0197) en el sector de la cultura, “Life” (COD 1998/0336) en del medio ambiente, y “Dimensión ambiental del desarrollo” (COD 1999/0020) y “Bosques tropicales” (COD 1999/0015)⁵⁹ en el ámbito del desarrollo.
- La corresponsabilidad económica en la protección del medio ambiente. Así, por ejemplo, la directiva “Vehículos al final de su vida útil” (COD 1997/0194) se centra en la responsabilidad de los constructores de vehículos en lo concerniente a su reciclaje. Del mismo modo, varios textos legislativos que en principio no guardaban ninguna relación directa con la protección del medio ambiente, incorporaron finalmente enmiendas que contribuyen a su protección, como sucedió, por ejemplo en el expediente “Residuos de carga” (COD 1998/0249), por el que se estableció el

⁵⁹ Concretamente, en este expediente el aumento presupuestario logrado con respecto a la posición común fue del 400 %.

pago por parte de todos los barcos de una parte de los cánones destinados a financiar el tratamiento, precisamente, de los residuos de carga.

- Control, inspección y evaluación medioambiental. El nuevo reglamento “EMAS” (COD 1998/0303) permitirá al ciudadano identificar las empresas que cumplen las normas medioambientales mediante un simple logotipo que concederá la Comisión con arreglo a criterios rigurosos. El expediente “Inspecciones medioambientales” (CED 1998/0358)⁶⁰, que se refiere sobre todo a las instalaciones industriales, también permitirá controlar en este sector la legislación europea en materia de medio ambiente. Por último, el expediente “Evaluación medioambiental” (COD 1996/0304) se refiere a determinados planes y programas susceptibles de tener un impacto importante y cuantificable sobre el medio ambiente, a la vez que obliga a los Estados miembros a controlar la incidencia medioambiental de los planes y programas cofinanciados por el presupuesto comunitario.
- La prohibición de ciertas sustancias para la protección del medio ambiente. Así, en el expediente “Ozono” (COD 1998/0228), el texto final prohíbe la utilización de sustancias perjudiciales para la capa de ozono en la producción de aparatos de refrigeración y de aire acondicionado. En el expediente “Vehículos al final de su vida útil” (COD 1997/0194) se ha conseguido la prohibición de determinados metales pesados en la producción de coches a partir del año 2003. La protección del medio ambiente, en el sentido estricto del término, es también objeto de otras propuestas legislativas, como, por ejemplo, “Incineración de residuos” (COD 1998/0289) o “Contaminación marina” (COD 1998/0350) en los sectores a los que estos expedientes se refieren de forma explícita. Los expedientes “Niveles máximos de emisiones nacionales” (COD 1999/0067) y “Grandes instalaciones de combustión” (COD 1998/0225) persiguen el objetivo de reducir las emisiones a la atmósfera de los principales contaminantes y contribuyen con ello de forma considerable a la mejora de la calidad del aire en Europa.
- La salud económica de las empresas y los trabajadores. La directiva aprobada en el procedimiento “Morosidad” (COD 1998/0099) incorpora toda una serie de medidas encaminadas a evitar y penalizar la morosidad, fuente de buena parte de las quiebras de las empresas europeas (y, por tanto, del desempleo).

⁶⁰ En este caso, nos encontramos ante una recomendación, forma jurídica a la que se opone el Parlamento en sus enmiendas.

- La protección social para los jóvenes y determinados sectores profesionales. Las normas de garantía de asistencia médica para los beneficiarios del programa “Juventud” (COD 1998/0197) representan un progreso sustancial frente a los anteriores programas comunitarios en este ámbito. Es también destacable la limitación del tiempo de trabajo para determinados sectores profesionales (expediente “Tiempo de trabajo”, COD 1998/0318).
- La protección de los usuarios y los consumidores. El expediente “autobús” (COD 1997/0176) prevé importantes mejoras para la seguridad de los pasajeros y mayores facilidades para el acceso de las personas con discapacidades. La directiva “Seguridad general de los productos” (COD 2000/0073) tiene por objeto establecer a escala comunitaria parámetros de seguridad general para todo producto que llegue al mercado o sea accesible a los consumidores.
- La protección de la salud de los ciudadanos. Ésta se ve favorecida por la directiva “Tabaco” (COD 1999/0244), que prevé umbrales más estrictos para las sustancias nocivas y una mejor información sobre los ingredientes y los peligros del tabaco, a la vez que prohíbe la publicidad engañosa. La directiva “Inspecciones en el ámbito de la alimentación animal” (COD 1998/0301) autoriza a la Comisión, en caso de urgencia, a tomar las medidas de salvaguardia inmediatas, sin necesidad de consultar a los Estados miembros. A la protección de la salud en un sentido amplio se refiere también el expediente “Neumáticos” (COD 1997/0348) que tiene como objetivo una limitación del nivel de ruidos producido por los mismos. El expediente “OMG” (COD 1998/0072) se refiere a las consecuencias ecológicas directas e indirectas de los organismos modificados genéticamente, estableciendo una serie de medidas para su control.
- Reconocimiento de derechos individuales. El expediente “Derechos de participación” (COD 1996/0085) establece el derecho de los artistas a controlar el destino de sus creaciones y las enmiendas parlamentarias han conseguido que se beneficie a un mayor número de obras que el inicialmente previsto. El expediente “Cualificaciones profesionales” (COD 1997/0345) facilita el reconocimiento de las mismas entre los Estados miembros mediante la introducción de una formación continua.
- Mejoras en el sector de los transportes. El expediente “Puertos marítimos e interiores” (COD 1997/0358) supone una mejora de los servicios prestados gracias a la nueva definición del ámbito de aplicación de las redes transeuropeas en este

contexto y una asignación optimizada de los recursos disponibles. Asimismo, las tres directivas del “paquete ferroviario” (COD 1998/0265, COD 1998/0266, COD 1998/0267) permitirán la liberalización del sector ferroviario en lo que se refiere al transporte de mercancías, aplicando las normas de libre competencia a la gestión de las infraestructuras y la prestación de servicios en este sector de gran importancia en la economía.

- Los servicios prestados en caso de accidente de tráfico en un tercer país. En este ámbito, la resolución de los conflictos surgidos a causa de los accidentes de tráfico fuera del territorio comunitario, que colma un vacío jurídico muy perjudicial para los particulares, fue el objeto de la directiva “Seguros de vehículos automóviles” (COD 1997/0264), resultado de una iniciativa del Parlamento Europeo.
- La coordinación de diversos textos legislativos en el sector del agua al mismo tiempo que se establecen unos objetivos jurídicamente vinculantes, así como una mejor protección de las aguas superficiales y subterráneas, fueron los principales méritos de expediente “Agua” (COD 1995/0235).
- Por último, y en contraposición, la no adopción de la directiva “OPA” (COD 1995/0341), también ha tenido un impacto importante. Recordemos que las sociedades europeas se ven afectadas, pues se mantienen las diferencias entre las legislaciones nacionales en lo que respecta a la función de los consejos de administración de las empresas y la posibilidad de adoptar medidas defensivas.

7. NUEVAS PROPUESTAS

7.1. El documento de reflexión de los Vicepresidentes

La Presidencia francesa y la Secretaría del Consejo presentaron al Consejo Europeo de Niza un informe sobre la codecisión. En dicho informe se recoge que “para llegar a un acuerdo global en primera o segunda lectura, propondrá que se mantenga un diálogo tripartito ampliado con la participación de los coordinadores de los principales grupos políticos del Parlamento Europeo”⁶¹.

⁶¹ Letra ix del informe, recogido en el Anexo VI de las conclusiones del Consejo Europeo de Niza. A este informe también se alude de forma global en un nuevo informe del Secretario general del Consejo, titulado *Preparar al Consejo a la ampliación*, en la parte “La función legislativa del Consejo”, que se publicó el 7 de junio de 2001 incluyéndose como anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo.

Durante el mes de enero de 2001, tras la publicación del informe del Consejo para la cumbre de Niza que acabamos de mencionar, y al hilo de los debates del seminario sobre la codecisión de noviembre de 2000, los tres Vicepresidentes encargados de la conciliación elaboraron un documento de reflexión titulado *Mejorar el funcionamiento del procedimiento de codecisión*⁶². Este documento parte de la constatación positiva de que un número cada vez mayor de procedimientos concluyen sin que sea necesario recurrir a la conciliación. Además, gracias a las posibilidades que ofrece el Tratado de Amsterdam, un porcentaje significativo de actos legislativos se aprueba en primera lectura.

Por otra parte, después de la adopción de este Tratado, todas las partes del Consejo (Presidencia, COREPER y Secretaría) se preocupan de aumentar los contactos con el Parlamento. Así, el Consejo está en general en contacto con los ponentes en las fases iniciales del procedimiento y mantiene intercambios más profundos con los presidentes de las comisiones. Indudablemente, esta disposición del Consejo para establecer un diálogo más sustancial con el Parlamento debe acogerse favorablemente.

Sin embargo, tal y como se recoge en el informe, la forma en que el Consejo ha establecido estos contactos implica riesgos para el PE, en particular por la voluntad del Consejo de llevar al Parlamento a organizarse de una forma que encaje mejor con la forma de trabajar del Consejo que con unos procedimientos legislativos transparentes y democráticos. En efecto, los debates públicos y abiertos que tienen lugar en las comisiones parlamentarias o en el pleno, con la participación de todos los diputados y todos los grupos políticos, tanto grandes como pequeños, los suplantarían –caso de seguirse las ideas del Consejo– negociaciones informales realizadas en otra parte.

Por último, el informe, basándose en gran parte de las ideas debatidas en el seminario interinstitucional de noviembre de 2000, ofrece algunas sugerencias prácticas para lograr que el procedimiento de codecisión funcione con mayor eficacia. Dichas sugerencias, expresadas de manera breve, son las siguientes:

- Programación de la codecisión antes de la conciliación. Esto supondría, por un lado, el establecimiento común de calendarios de trabajo paralelos e integrados, por medio de una reunión antes del inicio de la nueva Presidencia entre la Presidencia y los presidentes de las comisiones del PE; y, por otro, establecer un seguimiento de

⁶² Documento de Reflexión presentado por Renzo Imbeni, James Provan e Ingo Friedrich, Vicepresidentes del PE responsables de la conciliación, pp. I y II, recogido como Anexo I en el *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.593).

los progresos basándose en el compromiso de la Comisión de crear el marco para un documento interinstitucional.

- Fijación de una fecha para las reuniones en la conciliación. Se propone un día a la semana (los jueves) o, al menos un día cada dos semanas.
- Establecimiento de un método para determinar los posibles “acuerdos por procedimiento acelerado”. Se propone, como opción que, en el marco de los debates en comisión sobre el programa de la Presidencia del Consejo, una comisión parlamentaria o la Presidencia entrante indicasen los expedientes que verdaderamente deberían concluirse con rapidez, respecto de los que el debate debería conducir al establecimiento de prioridades comunes.
- Posibilidad para la Conferencia de Presidentes de comisión de debatir y elaborar directrices para los contactos con el Consejo durante la primera y segunda lectura. Se sugiere como punto de partida que las negociaciones con el Consejo se lleven a cabo normalmente en las reuniones de las comisiones y en el pleno, para lo que el Consejo tendría que tener uso de palabra en dichos foros⁶³.
- Cooperación y verificación conjunta de los textos, con el fin de garantizar que la voluntad del Parlamento se respeta plenamente en el texto que firma el Presidente del PE. Para ello, se propone una verificación del texto desde el punto de vista jurídico-lingüístico tanto para la incorporación fidedigna de las enmiendas del PE que se acepten en primera y segunda lectura, como para el establecimiento de una base conjunta para la conciliación⁶⁴.

7.2. La posición de diferentes órganos ante el documento

El 13 de febrero de 2001 los tres Vicepresidentes presentaron ante la Conferencia de los 17 Presidentes de las comisiones del PE el documento de reflexión del que eran autores. Con el fin de hacer frente a los riesgos de la situación que se describen, los presidentes de las comisiones se manifestaron unánimemente a favor de dos tipos de medidas: por un lado, la presencia del Consejo en las reuniones de las comisiones, en particular tras la adopción por parte de este último de su posición común

⁶³ Se añade, además, que durante la segunda lectura, cuando el Consejo ha adoptado ya su posición común, resulta totalmente injustificada cualquier reticencia para celebrar un debate público.

⁶⁴ Es decir, una versión definitiva de las enmiendas de la segunda lectura del Parlamento.

y, por otro, el refuerzo de la organización interna del Parlamento de acuerdo con las líneas directrices propuestas en el documento de reflexión.

Dos días más tarde, los tres Vicepresidentes y la Presidenta de la Conferencia de Presidentes de las comisiones parlamentarias (Ana Palacio), dirigieron una carta a la Presidenta del PE, Nicole Fontaine, sobre los contactos con el Consejo en el curso de la primera y segunda lectura en codecisión, así como sobre las reuniones formales y oficiales de las comisiones parlamentarias. En dicha misiva se ponían de relieve los riesgos que para el Parlamento Europeo supone el que aquellas reuniones constituyan una práctica que responde esencialmente a la voluntad del Consejo. Dichos riesgos se resumen en estos tres “peligros”:

- Puede llegar a sustituirse el órgano normal de debate (la comisión parlamentaria) por otra instancia: los representantes del PE en el “diálogo tripartito” u otra reunión informal.
- Los grupos políticos del PE menos importantes podrían resultar discriminados o marginados, pues podrían verse excluidos en la práctica del diálogo legislativo.
- En caso extremo, las comisiones parlamentarias y el pleno del PE podrían llegar a convertirse en simples cámaras de legalización de los acuerdos negociados y concluidos por otras instancias⁶⁵.

La Conferencia de Presidentes de los grupos políticos del PE, en su reunión del 15 de marzo, confirmó los puntos de vista que acabamos de exponer. De la misma, destaca la opinión generalizada de que, si bien los procedimientos legislativos han cambiado mucho desde el AUE, la presencia del Consejo en el PE apenas ha aumentado, reconociéndose la necesidad de la máxima transparencia para los contactos en primera y segunda lectura⁶⁶.

Desde el Consejo se dio respuesta escrita a todas estas cuestiones el 14 de mayo de 2001. En su carta, el Consejo insiste en lo bien fundado de las prácticas actuales, aunque reconoce la necesidad de un control democrático de los contactos en la primera y la segunda lectura. Al mismo tiempo, desde el Consejo se admite la posibilidad de transmitir directamente a las comisiones parlamentarias informaciones de fondo sobre sus posiciones comunes y sobre una base *ad hoc*, así como de transmitir de forma regular informaciones de procedimiento sobre la situación de los trabajos en el Consejo.

⁶⁵ En la carta se hablaba, incluso, de no subestimar el peligro para el PE de convertirse, en el plano legislativo, en una especie de “decimosexto Estado miembro del Consejo”.

⁶⁶ Se propuso, asimismo, la creación de un grupo de trabajo interno del PE para examinar todos los problemas relacionados con la codecisión.

Con ocasión de la reunión extraordinaria de la Conferencia de Presidentes de los grupos políticos del PE, celebrada el 16 de mayo, se decidió constituir un grupo de trabajo conjunto para que las distintas propuestas tengan un mayor calado y contribuyan a mejorar la cooperación interinstitucional en materia legislativa entre el Parlamento y el Consejo. Al día siguiente, la Conferencia aprobó el mandato correspondiente para el inicio de los trabajos, que se refiere en particular a la comparecencia del Consejo ante el pleno y en las comisiones parlamentarias, las modalidades de cooperación entre ambas instituciones durante la primera y la segunda lectura, así como otras cuestiones. En el momento de redactarse este estudio los trabajos continúan.

8. LA MAYOR RELEVANCIA DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCESO NORMATIVO

Como conclusión podemos decir que, a pesar de ciertos temores iniciales, el Parlamento Europeo ha podido afrontar el aumento de trabajo provocado por la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión. La capacidad de la institución para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades derivadas del Tratado de Amsterdam está totalmente confirmada. Además, tampoco puede ponerse en duda la contribución aportada por el Parlamento al contenido de la legislación comunitaria, en particular a través de la fase de conciliación.

En efecto, la conclusión que hay que sacar, tanto de las cifras relativas a la aprobación de enmiendas parlamentarias (mucho mayores que con anterioridad) como de las relativas al procedimiento de codecisión en general, es que este procedimiento legislativo funciona de manera satisfactoria⁶⁷ y que los temores sobre un posible efecto paralizador, debido en particular al número de conciliaciones, no estaban justificados. El aumento del número de procedimientos de codecisión, que supera el 100 % (doblando, por tanto, los anteriores registros) ha alentado a acuerdos en primera y segunda lectura más frecuentes y, por consiguiente, un porcentaje menor de conciliaciones. Por lo demás, estas últimas han concluido, todas, con éxito, en el sentido de que en todas ellas ha habido acuerdo entre las delegaciones del PE y del Consejo.

⁶⁷ En este sentido se expresan ABIEGA PICATOSTE, Marta, *La documentación de la Unión Europea*, Madrid, Editorial COLEX, 2000, p. 23; JACQUÉ, Jean Paul, op. cit., p. 354 ; y PONZANO, Paolo, op. cit., p. 45.

Ahora bien, recordemos que en un caso, uno sólo de entre 181 expedientes tramitados, el procedimiento ha fracasado en cuanto que no se ha podido adoptar finalmente el acto por rechazarlo el pleno del PE. Sin embargo, como se ha indicado, este único fracaso ha servido para que las instituciones trabajen, aún más, a favor de la extensión del éxito que el procedimiento de codecisión ha cosechado hasta la fecha, fundamentado en lo eficaz que resulta, lo que ha sido puesto de manifiesto por todas ellas y corroborado por la propia práctica.

Por lo tanto, la reforma del procedimiento de codecisión realizada por el Tratado de Amsterdam, simplificándolo y ampliando su ámbito de aplicación, ha supuesto en la práctica que el Parlamento Europeo ha asumido “las responsabilidades de (co-)decisión legislativa en casi todos los ámbitos de la legislación comunitaria”, aproximadamente el 75 % de la misma⁶⁸. Puede criticarse que el Parlamento Europeo es todavía el parlamento de sólo una parte de la Unión Europea, pero también es cierto, como hemos podido apreciar en este capítulo, que el PE es el parlamento del pilar más relevante de la Unión, como es el pilar comunitario⁶⁹.

Para finalizar, vista la realidad de la codecisión reformada puesta en marcha a partir de mayo de 1999, puede defenderse que nos hallamos más cerca de la igualdad entre el Parlamento Europeo y el Consejo en el ámbito normativo comunitario, pudiendo considerar al PE como colegislador dado el aumento en entidad del papel que desarrolla en la actividad legislativa comunitaria⁷⁰, siendo indudable que el PE se ha consolidado “como un actor central en el proceso de toma de decisiones de la Unión”⁷¹,

⁶⁸ LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *Organización del Estado y la Unión Europea*, Madrid, Editorial COLEX, 2000, p. 78; y LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Editorial COLEX, 2000, p. 184.

⁶⁹ Estas dos ideas, una más bien crítica o negativa y la otra de signo positivo, son manifestadas por Piet Dankert. DANKERT, Piet, “What Parliament for Europe?”, en HEUKELS, Ton, BLOKKER, Niels y BRUS, Marcel, *The European Union after Amsterdam*, Londres, Kluwer Law International, 1998, pp. 131 y 133.

⁷⁰ Así lo entienden FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “Parlamento Europeo y parlamentos nacionales”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 1, 2001, p. 171; LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, op. cit., p. 78; LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, op. cit., p. 184; PEÑA ROMO GARCÍA, María de la, *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2001, p. 292; y TROMBETTA, Francesco, “Lineamenti delle istituzioni comunitarie”, en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, nº 2, 2001, p. 254.

⁷¹ CLOSA, Carlos y FERNÁNDEZ ALBERTOS, José, “El sistema político de la Unión Europea”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (editor), *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 547.

pudiendo incidir en la política real de la UE⁷² y otorgando mayor legitimidad democrática a los actos comunitarios⁷³. Todo ello, ha generado una reducción del papel de la Comisión, especialmente de su capacidad de iniciativa⁷⁴.

Por lo tanto, vista la repercusión de la reforma del Tratado de Amsterdam en la práctica, puede afirmarse, que “la codecisión es el procedimiento que mayor peso político otorga al PE”⁷⁵.

⁷² FERRER I JUNQUÉ, Xavier, *Els límits de la Unió Europea*, Barcelona, Editorial Mediterrània, 2000, p. 86.

⁷³ WOUTERS, “Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections on the Treaty of Nice”, *European Law Review*, nº 26, 2001, p. 351.

⁷⁴ Paolo Ponzano entiende que, consecuentemente, la Comisión deberá reflexionar sobre el papel que deberá jugar en el proceso de decisión comunitario. PONZANO, Paolo, op. cit., p. 45.

⁷⁵ Palabras de Celso Cancela. CANCELA OUTEDA, Celso, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001, p. 374.

CUARTA PARTE: EL FUTURO QUE YA ES PRESENTE

tomorrow is better than yesterday
tomorrow is better than today
M.O.

IX. El Tratado de Niza: nueva ampliación de la codecisión

1. Introducción
2. La CIG'2000: la reforma institucional
 - 2.1. Desarrollo de la Conferencia
 - 2.2. Resultados de la CIG'2000: la reforma institucional
3. La Conferencia Intergubernamental y la codecisión
 - 3.1. Los trabajos preliminares
 - 3.2. Desarrollo de la Conferencia bajo Presidencia portuguesa
 - 3.3. Desarrollo de la Conferencia bajo Presidencia francesa
4. El Tratado de Niza y la codecisión
 - 4.1. Resultado final: ampliación del ámbito de aplicación
 - 4.2. Valoración y críticas

1. INTRODUCCIÓN

Durante el proceso de elaboración de lo que sería el Tratado de Amsterdam existía un factor que presionaba fuertemente en la dirección de la unión política: se trataba de las consecuencias de la ampliación hacia el Este. El acceso a la Unión de una decena de países en breve plazo exigía un replanteamiento del sistema institucional, cuyo funcionamiento actual sería absolutamente inviable en una Unión de 25 países o más. La Comisión ha sido perfectamente consciente de ello, pero siempre ha chocado con la resistencia del Consejo, tan reticente a cualquier modificación que conlleve una variación en el equilibrio institucional.

La CIG'96 incluía inicialmente en su plan de trabajo las deliberaciones en torno a la ampliación a los Países de Europa Central y Oriental (PECOs). Así pues, la reforma institucional era un punto obligado de la Conferencia, tema que, como ya se ha visto, no fue afrontado en profundidad.

En una Unión Europea con entre 25 y 30 miembros, con una gran diversidad política y económica, se corre el peligro de que las disputas y bloqueos entre los socios de la Unión se hagan todavía más duras y frecuentes de no avanzarse hacia una especie de gobierno europeo. Ante esta situación, se plantearon varios grandes problemas que, básicamente se pueden reducir en estos puntos: la futura composición de la Comisión; el reparto de los derechos de voto en el Consejo y la cuestión de la mayoría cualificada, que permite un bloqueo de las decisiones¹; una ampliación del número de decisiones susceptibles de adoptarse por mayoría cualificada; y la posible ampliación del número de diputados del PE².

La única especificación institucional formulada por la Conferencia Intergubernamental quedó recogida en el primer apartado del Protocolo institucional, en el que se prevé la posibilidad de continuar con el sistema actual mientras la ampliación no sobrepase cinco países. En tal caso, los países que gozaban de dos comisarios perderían uno, y se proseguiría con la cifra de veinte comisarios. Sin embargo, la presentación de la Agenda 2000 por la Comisión un mes después de finalizar la CIG dio al traste con estas previsiones, al proponer la apertura de negociaciones de adhesión con seis países en 1998 (Rep. Checa, Polonia, Hungría, Estonia, Eslovenia y Chipre)³. De

¹ Se llegaba a hablar de instaurar un sistema de doble mayoría.

² A pesar de que el Tratado de Amsterdam lo había limitado en 700.

³ Era la forma de afirmar que una reforma institucional era requisito previo a cualquier ampliación.

este modo, quedó prevista la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental con objeto de dilucidar los temas espinosos señalados más arriba. Dicha Conferencia tuvo lugar en el año 2000.

Al mismo tiempo, incluso en paralelo a la propia Conferencia de 1996, fueron emergiendo propuestas acerca de cómo deberían actuar las instituciones, en función del tipo de unión política que se quiera alcanzar. José Barea Tejeiro y Maite Barea Mateo señalan algunas de tales propuestas⁴, entre las que destacan la formulada por el Grupo Tindemans en 1996, que recoge diferentes hipótesis⁵; la propuesta de Padoa-Schioppa de 1998, por la que se propugna la elección de un presidente de la Comisión por parte de la coalición vencedora en el PE; y la de Jacques Delors, también de 1998, que hablaba de una federación de Estados-nación.

En el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 se aprobaron las directivas de las negociaciones de ampliación. Había pleno acuerdo sobre el marco general en que se celebrarían, aunque había varias cuestiones previas, entre las que destacaba la reforma institucional⁶.

En el protocolo sobre las instituciones del Tratado de Amsterdam, al que ya hemos hecho mención, se prevén dos supuestos para su reforma. En primer lugar, se preveía que la ampliación se limitase a cinco o menos nuevos miembros, lo que exigiría una revisión del Tratado respecto de los votos en el Consejo (vía su reponderación, establecimiento de una “doble mayoría” o modificación de los umbrales de la mayoría cualificada o, lo que es lo mismo, de la minoría de bloqueo) y el número de comisarios,

⁴ BAREA TEJEIRO, José y BAREA MATEO, Maite, *Después de Maastricht, ¿qué?*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1998, pp. 127 y 128.

⁵ Por su relevancia, mencionamos las hipótesis formuladas por el Grupo Tindemans, algunas verdaderamente audaces:

Hipótesis 0: se continúa con la situación actual.

Hipótesis 1: se introducen ligerísimas modificaciones a la misma. En cierta manera, el Tratado de Niza ha seguido esta vía, aunque las reformas previstas en este Tratado tienen una entidad que impide hablar de “ligerísimas modificaciones”.

Hipótesis 2: la Comisión es el principal órgano de decisión política de la Unión, responsable ante un Parlamento bicameral; el Consejo atribuye áreas de actuación política a la Unión y aplica el criterio de subsidiariedad. En este caso, la Comisión obtendría un mayor poder que en la actualidad, pero el PE quedaría en peor situación al aumentarse el desequilibrio con respecto al Consejo y a la Comisión.

Hipótesis 3: el Consejo asume la principal responsabilidad en la iniciativa política; la Comisión desempeña tareas administrativas; el Parlamento es bicameral, con una cámara formada por diputados de los parlamentos nacionales que asegura que las medidas adoptadas a escala europea son necesarias. En este caso el Consejo adquiriría un excesivo poder.

Hipótesis 4: la Comisión se convierte en el “gobierno europeo”, responsable ante un Parlamento europeo bicameral, compuesto por el actual PE y por el Consejo, que se transformaría en una de las dos cámaras, el Senado Europeo. Para muchos europeístas, entre ellos los federalistas, ésta sería la vía a seguir.

Hipótesis 5: el Consejo es el órgano decisorio; la Comisión presta apoyo administrativo; el Parlamento ejerce una función consultiva. Éste sería un nuevo caso de paso atrás.

⁶ La otra era el debate sobre la existencia de una financiación suficiente.

según el artículo 1 de dicho protocolo. El segundo supuesto se desencadenaría si la Unión se ampliase a más de cinco países, caso en el que habría que celebrar una nueva conferencia intergubernamental según el artículo 2 del protocolo en cuestión, para analizar y reformar el funcionamiento y la eficacia de las instituciones.

En las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo que lanzaron las negociaciones de la ampliación se recordaba que la reforma institucional era una cuestión previa, de acuerdo con el Tratado de Amsterdam, a cualquier futura ampliación de la UE, y que por ello debería ser resuelta con anterioridad a la conclusión y firma de las correspondientes actas de adhesión.

Tres Estados miembros (Francia, Italia y Bélgica) sostenían que en cualquiera de los dos supuestos mencionados habría que tratar también la cuestión de la extensión generalizada del voto por mayoría cualificada⁷. Esta materia sí fue tema de discusión en la CIG'2000 y ello conllevó la inclusión del tema que nos ocupa –la codecisión–, dado que se decidió vincular la extensión de la mayoría cualificada a la ampliación del procedimiento de codecisión.

De este modo, una cuestión no prevista para ser reformada como era la codecisión se vio afectada por la reforma institucional general y ha supuesto un nuevo paso adelante para el Parlamento, reforzando nuevamente su papel en el entramado legislativo de la Unión Europea.

2. LA CIG'2000: LA REFORMA INSTITUCIONAL

2.1. Desarrollo de la Conferencia

El Consejo Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999, reafirmó la necesidad de convocar una conferencia intergubernamental para solucionar las cuestiones institucionales que no se regularon en Amsterdam y que debían serlo antes de la ampliación.

El Consejo Europeo de Helsinki, celebrado los días 10 y 11 de diciembre del mismo año, confirmó este mandato y decidió que la CIG examinaría: el tamaño y la composición de la Comisión; la ponderación de votos en el Consejo; la posible ampliación del voto por mayoría cualificada en el Consejo; así como las demás

⁷ Este planteamiento había sido rechazado en las negociaciones del Tratado de Amsterdam por los restantes Estados miembros.

modificaciones que sería necesario introducir en los Tratados respecto a las instituciones europeas, en relación con las cuestiones citadas y en el marco de la aplicación del Tratado de Amsterdam.

Se trataba, como destaca Salvador López de la Torre, de afrontar al mismo tiempo dos grandes empresas: por un lado, la ampliación a 28 o incluso 35 países; por otro, el reforzamiento de las instituciones, previstas originariamente para ordenar un sistema comunitario de seis y que, tras algunos retoques, coordinaba en Bruselas la vida de quince miembros⁸. Los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki decidieron conducir ambas operaciones de manera simultánea y en el marco institucional existente, que lógicamente era indispensable transformar a fondo para dar acogida al considerable número de aspirantes a la integración⁹.

La Comisión, presidida por Romano Prodi, se adelantó a dicha reforma, encargando a un comité de tres sabios¹⁰ la elaboración de un documento de reflexión, que fue presentado el 18 de octubre de 1999¹¹. Según dicho documento, la próxima CIG debía tener como objetivo un planteamiento global de la reforma institucional, incluida la reorganización de los Tratados.

En el informe del comité de sabios, la Comisión evidenciaba que la estructura institucional de la Unión había dado muestras de agotamiento en los últimos años. Respecto del Consejo se afirmó que “no funciona bien”; con relación a la Comisión, “la eficacia del procedimiento institucional también se ha visto claramente obstaculizada por la insatisfactoria actuación” de la misma; y del PE se decía que “ha visto como sus poderes se incrementaban de resultados de los sucesivos tratados pero sin llegar a tener entre la opinión pública la repercusión proporcional que correspondería a una cámara electa”¹².

Según el informe, la necesidad de la reforma, reconocida por el propio Tratado de Amsterdam, condujo al Consejo Europeo de Colonia a identificar tres aspectos cuyo

⁸ LÓPEZ DE LA TORRE, Salvador, “Ampliación y reforma institucional”, en *Política Exterior*, vol. XIV, nº 74, 2000, p. 13.

⁹ Al contrario de lo que sucedió en ampliaciones anteriores, en esta ocasión la UE no supedita –al menos en teoría– la conclusión de la reforma institucional a la admisión de los candidatos.

¹⁰ El comité de sabios estaba compuesto por el ex primer ministro belga, Jean Luc Dehane, que lo presidió, el ex presidente alemán, Richard von Weizsacker, y el ex presidente de British Petroleum, lord Simon.

¹¹ Informe de la Comisión Europea, *Las Implicaciones Institucionales de la Ampliación*. Todos los documentos a los que nos referiremos en este epígrafe pueden ser consultados en “Los archivos de la CIG’2000”, contenidos en el servidor web de la Unión Europea, concretamente en esta dirección: http://www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/index_es.htm (mayo de 2001).

¹² P. 6 del Informe de la Comisión.

examen era imprescindible (dimensión y composición de la Comisión, ponderación de votos en el Consejo y ampliación de voto por mayoría). Sin embargo, se consideraba que estos aspectos no se podían debatir por separado, aduciendo que abarcaban más temas de los que parecía a simple vista. Como ejemplo de esta afirmación, se recogía en el informe la ampliación del procedimiento de la codecisión con el Parlamento, que era considerada “consecuencia democrática de la ampliación del voto por mayoría” en el Consejo. Así pues, desde un principio, se constataba la necesidad de realizar alguna modificación en la codecisión, centrada principalmente en el aumento de los casos que deberían ser sometidos a este procedimiento decisorio.

La Comisión adoptó, el 10 de noviembre de 1999, una Contribución al informe que la Presidencia preparaba para el Consejo Europeo de Helsinki, titulada “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”¹³. En ella, se seguían las líneas básicas recogidas en el informe del comité de sabios, planteando las cuestiones que deberían ser debatidas.

Formalmente, según lo recogido en el artículo 48 TUE, el Consejo debía consultar a la Comisión y al Parlamento Europeo antes de que la Presidencia pudiera convocar la Conferencia. Así, la Comisión emitió su dictamen el 26 de enero de 2000¹⁴ y el Parlamento emitió el suyo el 3 de febrero de 2000¹⁵. Mientras que la Comisión aportaba propuestas a las cuestiones planteadas como materias susceptibles de reforma, el PE se limitaba a comunicar que precisaría sus prioridades a la CIG en un informe posterior.

La Conferencia Intergubernamental, propiamente dicha, se inició el 14 de febrero bajo Presidencia portuguesa. La responsabilidad política de la CIG se confió a los Ministros reunidos en el Consejo de Asuntos Generales, participando la Comisión en los trabajos (representada por el Sr. Barnier). Un grupo compuesto por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros preparaba las reuniones ministeriales. A las reuniones de dicho grupo asistían dos observadores del Parlamento Europeo (los eurodiputados Brok y Tsatsos), que podían intervenir para expresar el punto de vista del Parlamento sobre las cuestiones debatidas¹⁶.

¹³ Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales. Comunicación del Presidente y del Sr. Barnier, de 10/11/99.

¹⁴ COM (2000) 34. El dictamen adoptaba el mismo título que la contribución mencionada: “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”.

¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, A5-0018/2000 (14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825 (CNS)).

¹⁶ De este modo, se evitaban las tensiones habidas en la anterior CIG de 1996.

En la reunión del 25 de febrero de los representantes de los Gobiernos se elaboró un inventario de las posturas de los Estados miembros sobre tres grandes temas, planteándose las siguientes preguntas: ¿Qué disposiciones del Tratado podrían pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada?, ¿Sería necesario tratar de las otras instituciones y órganos y con qué objetivo?, ¿Sería necesario discutir sobre el Parlamento Europeo y en caso afirmativo cuáles serían los temas que deberían abordarse?. Las discusiones se basaron en una serie de documentos presentados por la Presidencia, entre los que se encontraba uno referido al PE¹⁷. En dicho documento se consideraba oportuno examinar diversas cuestiones relativas a esta institución, como el reparto de escaños y algunos aspectos del proceso de toma de decisiones, entre los que destacaba el hecho de que se volvía a poner sobre la mesa el debate sobre las implicaciones de la mayoría cualificada en la codecisión.

En la reunión ministerial del 10 de abril se hizo un primer balance general de los trabajos de la CIG. Poco después, el Parlamento Europeo hizo públicas sus propuestas para la CIG¹⁸. El PE reclamaba una reforma global y profunda que se debía fundamentar, en lo que al ámbito institucional se refiere, en los siguientes presupuestos: un poder de decisión compartido entre el Parlamento y el Consejo con vistas a una Unión más democrática, una mayoría doble en el Consejo (de Estados y de población), y una Comisión fuerte bajo el control del Parlamento¹⁹.

El PE deseaba mayores competencias sobre el nombramiento y control de la Comisión, extensión de los supuestos de intervención mediante dictamen conforme, categoría de legitimado privilegiado en el recurso de anulación, competencia para solicitar dictámenes al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de acuerdos internacionales cuya conclusión estuviera proyectada, la supresión del procedimiento de cooperación, y el establecimiento del procedimiento de codecisión y de la votación por mayoría cualificada como reglas generales para la toma de decisiones en el ámbito legislativo.

El 16 de mayo, la reunión de los representantes centró los debates en la composición y poderes del Parlamento, el Tribunal de Justicia, la composición del

¹⁷ CONFER 4713/00, 24/02/2000.

¹⁸ Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 2000, que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental, A5-0086/2000 (14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825 (CNS)).

¹⁹ Fuera del ámbito estrictamente institucional, el PE realizaba otras propuestas: la necesidad de un Tratado único y simplificado; reforzar el peso político de la UE en el mundo; solucionar los problemas técnicos de la seguridad y la defensa europeas; inclusión de la Carta de los derechos fundamentales en el Tratado.

Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. Uno de los documentos sobre los que los debates se centraban en el Parlamento Europeo²⁰. Además de lo relativo al número de escaños, se proponían varias cuestiones a debatir en lo que al proceso decisorio se refiere, como la clarificación de la noción de “acto legislativo”, que se vinculaba a la codecisión, al igual que la ampliación del voto por mayoría cualificada, y se proponía la supresión del procedimiento de cooperación.

La siguiente reunión ministerial, del 22 de mayo, trató del Parlamento Europeo, del Tribunal de Justicia y de las demás instituciones, sobre la base de un documento²¹ en el que se invitaba al Consejo a responder a diferentes preguntas, referidas todas ellas a las cuestiones relativas al PE y al proceso de toma de decisiones que debían ser objeto de reforma. Las siguientes reuniones se centraron en los temas “estrella” de la reforma institucional, como eran la reponderación de votos en el Consejo, el voto por mayoría cualificada en el mismo y la Comisión.

El Consejo Europeo de FERIA de 19 y 20 de junio de 2000 tomó nota del informe de la Presidencia, que resumía el avance de la CIG hasta la fecha²². En la primera parte del informe se resumía el estado de los trabajos y se exponía las grandes tendencias que existían así como las opciones y propuestas presentadas a la mesa de las negociaciones. En la segunda, más técnica, se agrupaban los proyectos de textos así como los cuadros que ilustraban las diferentes opciones. El Consejo Europeo consideró que los trabajos de la CIG deberían cubrir igualmente las cooperaciones reforzadas, respetando los imperativos de coherencia y solidaridad en una Unión ampliada. De este modo, durante los siguientes meses, tanto en las reuniones de los representantes gubernamentales como las realizadas a nivel ministerial, dicha materia se unió a los debates, que se centraron en los temas “estrella”.

La Comisión y varios Estados miembros intentaron presionar para pasar a la mayoría cualificada como principio general, exceptuando tan sólo aquellos supuestos debidamente justificados. Este planteamiento fue rechazado por España y otros países, alegando que no había ningún acuerdo general para adoptar la mayoría cualificada, sino simplemente un compromiso para examinar su posible extensión. Al final prevaleció la tesis española a favor de analizar cada supuesto caso por caso²³.

²⁰ CONFER 4740/00, 10/05/2000.

²¹ CONFER 4743/00, 19/05/2000.

²² CONFER 4750/00, 14/06/2000.

²³ ELORZA, Javier, “La UE después de Niza”, en *Política Exterior*, vol. XV, nº 79, 2001, p. 88.

En la reunión del grupo preparatorio de 25 de septiembre se debatieron las “otras” cuestiones institucionales: el número de escaños en el PE y el paso de determinadas cuestiones al procedimiento de codecisión –para lo que se recogían propuestas concretas–²⁴, así como la reforma del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

El 4 de noviembre se celebró una reunión informal del grupo preparatorio con motivo de la cual la Presidencia distribuyó un documento de síntesis²⁵ con los resultados de los trabajos de la CIG, a un mes del Consejo Europeo de Niza. Dicho documento prefiguraba la forma del nuevo tratado, pero en el mismo destacaba la no concreción por la Presidencia de tres áreas sensibles: la ponderación de votos en el consejo, la forma y composición de la Comisión y el reparto de escaños en el PE²⁶.

En el cónclave celebrado en Val Duchesse (Bélgica) los días 24 y 25 de noviembre, los representantes de los Gobiernos mantuvieron un debate sobre varios temas que seguían pendientes de acuerdo (Comisión, ponderación de votos, cooperaciones reforzadas, Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo, otras instituciones y órganos, voto por mayoría cualificada, etc.). En esta reunión la Presidencia presentó un documento de síntesis que prefiguraba lo que sería el nuevo tratado²⁷. Los ministros se reunieron en cónclave el 3 de diciembre para tratar, en particular, las cooperaciones reforzadas y la composición de la Comisión, así como la extensión de la mayoría cualificada, presentando la Presidencia un nuevo documento de síntesis²⁸.

El Consejo Europeo de Niza, celebrado los días 7 a 11 de diciembre de 2000, aprobó el proyecto de Tratado de Niza²⁹. En el Consejo Europeo –el más largo de la historia– las negociaciones se centraron en los cuatro principales asuntos de la CIG, esto es: reponderación de votos en el Consejo, reforma de la Comisión, extensión de la mayoría cualificada y cooperaciones reforzadas. Como acertadamente destaca Paz Andrés Sáenz de Santa María, la previsibilidad de los temas no consiguió evitar las dificultades para alcanzar acuerdos en las cuestiones más sensibles relativas a la Comisión y al Consejo, que permanecieron abiertas hasta el final del Consejo

²⁴ CONFER 4771/00, 20/09/2000.

²⁵ CONFER 4790/00, 3/11/2000.

²⁶ Así lo destacaba el editorial de *European Law Review*, vol. 25, nº 6, 2000, p. 573.

²⁷ CONFER 4810/00, 23/11/2000.

²⁸ CONFER 4815/00, 30/11/2000.

²⁹ CONFER 4816/00, 6/12/2000. Proyecto de Tratado de Niza presentado por la Presidencia.

Europeo³⁰. A pesar de lo dificultoso de las negociaciones, lo que conllevó la larga duración del Consejo Europeo, se logró el objetivo previsto, poniendo así fin a una CIG que había requerido un total de 370 horas de negociaciones oficiales en 30 reuniones de representantes gubernamentales, 10 reuniones ministeriales y tres Consejos Europeos³¹.

2.2. Resultados de la CIG'2000: la reforma institucional

El Tratado de Niza fue firmado el 26 de febrero de 2001 y entró en vigor dos años más tarde, en febrero de 2003. A continuación, presentaremos de manera breve los resultados de la reforma³², para contextualizar la materia que principalmente nos interesa, cual es la reforma de la codecisión, centrada en la ampliación de su ámbito de aplicación.

En primer lugar, hay que señalar que, puesto que al adoptarse el Tratado se ignoraba cuándo y en qué orden se produciría la adhesión de los países candidatos a la UE, el Tratado de Niza estableció para una Unión compuesta todavía de 15 miembros el nuevo reparto de escaños en el PE, la nueva composición de la Comisión y la nueva definición de la mayoría cualificada en el Consejo. El Tratado se limitaba a establecer los principios y los métodos de evolución de ese sistema a medida que la Unión se vaya ampliando, recogidos en el “Protocolo sobre la ampliación” y en las declaraciones anexas, en particular la Declaración relativa a la ampliación³³.

Las modificaciones introducidas por el Tratado de Niza en lo que respecta a la composición de la Comisión, la ponderación de votos y la nueva composición del PE serán aplicables a partir de las elecciones de 2004. Por ello, en lo que respecta a los países candidatos cuya adhesión se produzca antes de esas fechas, en los tratados de adhesión correspondientes deberá determinarse asimismo el número de diputados europeos, de comisarios, de votos en el Consejo que se les adjudicarán, y el umbral de la mayoría cualificada, hasta la entrada en vigor de las nuevas normas³⁴.

³⁰ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, en *Gaceta Jurídica de la UE*, nº 211, 2001, p. 11.

³¹ GRAY, Mark y STUBB, Alexander, “Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?”, en *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*, número especial de *Journal of Common Market Studies*, 2001, p. 13.

³² Para lo que nos guiamos por el resumen realizado por la propia Comisión. Comisión Europea, *Nota a la Atención de los miembros de la Comisión. Síntesis del Tratado de Niza*, SEC (2001) 99, 18/01/2001.

³³ Doc. SN 533/1, pp. 71 y 78.

³⁴ Esas disposiciones temporales deberán determinarse con arreglo a los principios que han regido hasta ahora en las negociaciones de adhesión, a saber, la transposición del sistema actual respetando una igualdad de trato con los Estados miembros de dimensiones comparables.

Esquemáticamente presentadas, las modificaciones institucionales más relevantes son las siguientes:

a) Parlamento Europeo

- La CIG efectuó un nuevo reparto de escaños con vistas a una UE de 27 miembros, que se aplicará a partir de las elecciones europeas de 2004, aumentando el número máximo de diputados de 700 a 732³⁵.
- El PE podrá, al igual que la Comisión, el Consejo y los Estados miembros, interponer recursos de anulación contra actos de las instituciones sin tener que demostrar un interés particular (art. 230 TCE) y solicitar un dictamen previo del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el Tratado (art. 300. 6 TCE).
- Los poderes legislativos del PE han sido ampliados mediante la extensión de los ámbitos de aplicación de la codecisión y del dictamen conforme. Asimismo, el Parlamento deberá pronunciarse cuando el Consejo desee comprobar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los derechos fundamentales.

b) El Consejo

- El sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada se modifica, de manera que en lo sucesivo dicha mayoría cualificada se alcanzará cuando se cumplan dos condiciones: que la decisión obtenga como mínimo un número de votos determinado (umbral de la mayoría cualificada, el cual será fijado en los tratados de adhesión sucesivos, a partir de los principios determinados en el Tratado de Niza) y que la decisión obtenga el voto favorable de la mayoría de los Estados miembros.
- El número de votos adjudicado a cada Estado miembro se ha modificado. Si bien se ha incrementado el número de votos para todos los Estados miembros, el incremento es mayor para los Estados con mayor población³⁶.

³⁵ Habida cuenta de que en 2004 la Unión aún no estará compuesta por 27 Estados miembros, se decidió, para las elecciones de ese mismo año, incrementar mediante prorrateo el número de diputados elegidos (en los Estados miembros actuales y en los nuevos Estados miembros con los que se hayan firmado tratados de adhesión a más tardar el 1 de enero de 2004) hasta alcanzar el número total de 732 (aunque sin que el número de diputados que vayan a elegirse en cada Estado miembro pueda exceder del número actual). Como es probable que nuevos Estados miembros se adhieran a la Unión Europea durante la legislatura 2004-2009 –y, por consiguiente, que se elijan más diputados europeos en dichos países– está previsto que el número máximo de 732 escaños del PE pueda rebasarse temporalmente para acoger a los diputados de los Estados miembros que hayan firmado tratados de adhesión después de las elecciones europeas de 2004.

³⁶ Los cinco Estados miembros más poblados tendrán, en una Unión de 15 miembros, el 60 % de los votos, cuando en la actualidad tienen el 55 %.

- El Tratado prevé la posibilidad para un miembro del Consejo de pedir que se compruebe que la mayoría cualificada representa como mínimo el 62 % de la población total de la Unión; si no se cumple esa condición no se adopta la decisión.

c) La Comisión

- La Comisión estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro. A partir de la primera Comisión que se nombre cuando la Unión esté compuesta por 27 Estados miembros, el número de comisarios será inferior al número de Estados. Los comisarios se elegirán con arreglo a una rotación igualitaria.
- La designación del Presidente de la Comisión será competencia del Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, por mayoría cualificada, y deberá ser aprobada por el PE. Posteriormente, el Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el presidente designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar miembros de la Comisión, establecida con arreglo a las propuestas hechas por cada Estado miembro.
- Se han reforzado los poderes del Presidente de la Comisión.

d) El sistema jurisdiccional de la Unión

- El Tratado ha introducido una mayor flexibilidad para adaptar el sistema jurisdiccional en el futuro, regulando algunas cuestiones en el Estatuto del Tribunal de Justicia, que en lo sucesivo podrá ser modificado por el Consejo, por unanimidad, a petición del Tribunal de Justicia o de la Comisión. En lo sucesivo, la aprobación de los reglamentos de procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia por el Consejo deberá hacerse por mayoría cualificada.
- La composición del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia no ha variado. Respecto del primero, con el fin de mantener la eficacia de la jurisdicción y la coherencia de su jurisprudencia se han adoptado medidas, entre las que destaca la creación de la “Gran Sala” compuesta por 11 jueces y que conocerá de asuntos que en la actualidad conoce el Pleno.
- El Tratado establece el reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia.
- El Consejo podrá crear Salas jurisdiccionales para que conozcan en primera instancia sobre determinadas categorías de recursos en materias específicas. Contra las decisiones de estas Salas jurisdiccionales podrá interponerse recurso ante el Tribunal de Primera Instancia.

e) El proceso de toma de decisiones

- Extensión del voto por mayoría cualificada: el Tratado de Niza pasa 27 disposiciones de la unanimidad a la mayoría cualificada³⁷. Por lo que respecta a las disposiciones del Título IV del TCE (visados, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas), se convino un paso parcial y diferido a la mayoría cualificada.
- Se amplía el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión en siete de las disposiciones que pasan a la mayoría cualificada. Se hace lo mismo, aunque en menor medida con el procedimiento de dictamen conforme (art. 7 TUE y art. 161 TCE). En cambio, se aumenta en gran medida el número de casos en los que se requiere consulta al Parlamento Europeo³⁸.
- En cuanto a las cooperaciones reforzadas, la CIG efectuó una refundición completa de las disposiciones relativas a dicha materia, en particular reagrupando en una disposición las diez condiciones necesarias para establecer una cooperación reforzada. Si bien se han mantenido en gran medida las características esenciales de dicho instrumento, se han aprobado importantes modificaciones³⁹.

Tras todo lo expuesto, puede afirmarse que, en mayor o menor medida, todas las instituciones de la Unión y también los órganos auxiliares han sido objeto de modificaciones en el Tratado de Niza. En este sentido, el Tratado de Niza constituye la última pieza de lo que la delegación italiana en la CIG calificó como de “proceso ininterrumpido de ingeniería institucional”⁴⁰ e intenta superar lo que el informe del grupo de sabios para la Comisión constató, al decir que “es evidente que la estructura institucional de la Unión ha dado muestras de agotamiento en los últimos años”⁴¹. Para

³⁷ Entre las que destacamos las siguientes: las medidas que facilitan la libre circulación de los ciudadanos de la Unión (art. 18 TCE); la cooperación judicial en materia civil (art. 65 TCE); la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual (art. 133 TCE); la política industrial (art. 157 TCE); la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (nuevo art. 181 bis TCE); la aprobación del estatuto de los diputados europeos (art. 190 TCE) excepto en lo relativo al régimen fiscal; el estatuto de los partidos políticos a escala europea (nuevo art. 191 TCE); la aprobación de los reglamentos de procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (arts. 223 y 224 TCE). La lista completa de las disposiciones se halla recogida en el anexo I de la nota de la Comisión anteriormente mencionada, SEC (2001) 99, 18/01/2001.

³⁸ La consulta previa al PE se establece para las siguientes disposiciones: cláusulas G y N del Tratado de Niza, protocolo relativo al art. 67 TCE, art. 133.7 TCE, art. 144 TCE, art. 181 bis.3 TCE, art. 229 bis TCE, art. 245 TCE, art. 247 TCE, art. 266, y art. 10.6 de los Estatutos del BCE.

³⁹ Así, el número mínimo de Estados miembros para establecer una cooperación reforzada se fija en ocho Estados y se suprime la posibilidad de oponerse al establecimiento de una cooperación reforzada, sustituyendo ese veto por la posibilidad para un Estado miembro de pedir al Consejo Europeo que decida.

⁴⁰ CONFER 4746/00, 26/05/2000, p. 2.

⁴¹ Informe de la Comisión, *Las Implicaciones Institucionales de la Ampliación*, de 18/10/1999, p. 6.

Jim Cloos, se trata de una etapa obligada, cuyo objetivo es superar una imagen institucional negativa, estableciendo diferentes factores de optimismo⁴².

Puede afirmarse que las modificaciones realizadas eran necesarias. En este sentido, la reforma institucional diseñada en Niza hará posible la ampliación de la Unión Europea, permitiendo la adhesión de los países candidatos; asimismo, se afirma que la ampliación de los supuestos en que el Consejo debe decidir por mayoría cualificada permitirá dinamizar el proceso de construcción europea⁴³.

Sin embargo, también se podían haber incluido otras reformas sobre las que se debatió a lo largo de la Conferencia y que, lógicamente, hubiesen ayudado aún más al logro de los diferentes objetivos previstos⁴⁴. Aunque las nuevas reglas de juego fortalecen la legitimidad del proceso de toma de decisiones europeo, al dar más peso a los países más poblados, y, como se ha dicho, preparan a la Unión para acometer las ampliaciones que la pueden llevar a doblar su número de miembros en los próximos años, puede afirmarse que la reforma institucional no ha despejado todos los problemas de legitimidad y eficacia⁴⁵. Siguiendo esta línea argumental, hay quien entiende que el nuevo Tratado no recoge ninguna legitimidad propia de la Unión, sino sólo la que constituyen los propios Estados miembros⁴⁶, y para quien el sistema decisional tiene poca o ninguna legitimidad⁴⁷.

Por nuestra parte, coincidimos con Mark Gray y Alexander Stubb cuando afirman que, considerando los Tratados de Amsterdam y de Niza como un solo proceso, el paso adelante es impresionante, pues en el plano institucional se han realizado importantes cambios, aunque han quedado sin resolver algunas cuestiones de relevancia.

⁴² CLOOS, Jim, "Nice: Une étape obligée", en *Revue du Marché Commun et de L'Unione Européenne*, nº 444, 2001, p. 10.

⁴³ Así lo entiende Javier Elorza, quien llega a afirmar que "Niza ha supuesto un gran paso en la profundización de la integración europea". ELORZA, Javier, op. cit., p. 103.

⁴⁴ Para Galloway se pudo hacer más. GALLOWAY, D., *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield, Sheffield Academic, Press, 2001, p. 89. Por su parte, Kieran Bradley entiende que la mayor crítica que debe realizarse al Tratado de Niza no es tanto por lo que dice sino por lo que no dice, BRADLEY, Kieran ST. C., "Institutional design in the Treaty of Nice", en *Common Market Law Review*, vol. 38, nº 5, 2001, p. 1124.

⁴⁵ AREILZA CARVAJAL, José M. De, "La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?", en *Política Exterior*, vol. XV, nº 79, 2001, p. 119. Añade este autor que "Niza introduce cambios sustanciales pero insuficientes". Por su parte, Christian Lequesne ahonda en el hecho de que la reforma institucional no ha sido completa, pues entiende que la Presidencia francesa de la UE, en el segundo semestre de 2000, no fue un éxito, precisamente por la reforma institucional acordada en Niza, que califica como un compromiso flojo e impreciso. LEQUESNE, Christian, "The French Presidency: The Half Success of Nice", en *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*, número especial de *Journal of Common Market Studies*, 2001, p. 47.

⁴⁶ BRADLEY, Kieran ST. C., op. cit., p. 1124.

⁴⁷ WOUTERS, "Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections on the Treaty of Nice", *European Law Review*, nº 26, 2001, p. 342.

Ahora bien, entienden que el Consejo Europeo de Niza será recordado más por sus disputas políticas que por las reformas obtenidas⁴⁸.

En definitiva, olvidando los aspectos poco edificantes del Consejo Europeo de Niza que trascendieron a través de los distintos medios de comunicación y que pueden ser resumidos en la frase del canciller alemán Schroeder “debemos salvar la cara y vender el resultado”⁴⁹, lo cierto es que mal que bien se ha dado respuesta a todas las cuestiones planteadas⁵⁰; “paso adelante, pues, en conjunto el que en Niza se ha dado”⁵¹, aunque no tenga la relevancia de reformas anteriores⁵².

3. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL Y LA CODECISIÓN

Si bien la reforma del procedimiento de codecisión (concretamente, la ampliación de su ámbito de aplicación) no era uno de los temas que debían centrar los debates de la reforma institucional, pronto se vio la necesidad de abordar dicha materia en los debates de la Conferencia.

3.1. Los trabajos preliminares

Con anterioridad al Consejo Europeo de Helsinki, en el primero de los documentos que se dieron a conocer entre los trabajos preparatorios de la CIG –el informe de la Comisión realizado por el comité de sabios sobre las implicaciones institucionales de la ampliación, presentado el 18 de octubre de 1999– se vinculó la ampliación del número de decisiones a adoptar por mayoría cualificada en el Consejo con la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión.

⁴⁸ GRAY, Mark y STUBB, Alexander, op. cit., p. 18. A pesar de lo afirmado, estos autores reducen al máximo la relevancia de la reforma institucional del Tratado de Niza, algo que no compartimos, cuando afirman que sus principales aportaciones pueden resumirse en el mantenimiento de un comisario por Estado miembro hasta superar los 27 y en una nueva distribución de votos en el Consejo. Ibidem, p. 13.

⁴⁹ *El País*, 16/12/2000, p. 5.

⁵⁰ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, op. cit., p. 25.

⁵¹ GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “Una reforma difícil pero productiva: la revisión institucional en el Tratado de Niza”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 9, 2001, p. 74.

⁵² La idea de que el Tratado de Niza aporta novedades importantes pero que podían haberlo sido más quedó reflejada en el “Seminario sobre el Tratado de Niza”, organizado por el Polo Jean Monnet y la Universidad del País Vasco y que se desarrolló en Bilbao los días 24 y 25 de enero de 2001, donde expertos como Francisco Aldecoa Luzárraga, Araceli Mangas Martín, Manuel Medina Ortega o José Martín y Pérez de Nanclares, entre otros, destacaron los aspectos positivos del Tratado de Niza y pusieron de manifiesto sus críticas respecto de aquellas cuestiones dejadas de lado en los debates.

El comité de sabios proponía que el voto por mayoría cualificada fuese la norma general en una Unión ampliada, para que la toma de decisiones siguiese siendo eficaz. Para ello, era necesario ampliar el voto por mayoría a los asuntos comunitarios (primer pilar), aunque se consideraba también importante para los otros dos pilares. El comité consideraba que cuando el voto por mayoría cualificada fuese aplicado a cuestiones legislativas del primer pilar, el Parlamento Europeo debía de tener poder de codecisión, por lo que la ampliación del voto por mayoría cualificada en dicho ámbito “debería implicar una ampliación paralela del procedimiento de codecisión”, puesto que se trataba de “un imperativo democrático, muy adecuado para una Unión más amplia y, por consiguiente, potencialmente más remota”⁵³.

La Comisión seguía esta línea en la Contribución al informe que la Presidencia preparaba para el Consejo Europeo de Helsinki que adoptó el 10 de noviembre de 1999. En dicho texto se reafirmaba la idea de que la decisión por mayoría cualificada debería ser la norma general y, “cuando se trata de cuestiones de naturaleza legislativa en ámbitos de competencia comunitarios, la mayoría cualificada debería ir ligada a un procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo”; asimismo, recordando lo que la propia Comisión observaba en su dictamen acerca de la CIG anterior, “ello supone la necesidad de aclarar qué materias se incluyen en tal legislación”⁵⁴.

La Comisión, en su dictamen de 26 de enero de 2000 previo a la CIG, determinó de manera excelente la vinculación existente entre la mayoría cualificada y el procedimiento de codecisión en las decisiones legislativas⁵⁵, de modo que la idea de la unión entre las dos materias quedó definitivamente incluida en los debates de la Conferencia. Recordemos que desde la doctrina ya se había propuesto la ampliación del ámbito de codecisión en paralelo a la extensión del voto por mayoría cualificada⁵⁶.

Como la propia Comisión recordaba, la participación del Parlamento Europeo en el ejercicio del poder legislativo, en codecisión con el Consejo, refuerza el carácter democrático de la acción de la Comunidad. La codecisión en materia legislativa parece, por muchos conceptos, un complemento necesario de la adopción de decisiones por

⁵³ Añadía el comité de sabios que ello “contribuiría a la conveniente simplificación y transparencia de los procedimientos decisorios”, pp. 8 y 9 del Informe de la Comisión.

⁵⁴ Dicha aclaración “facilitaría la acción ejecutiva, tanto a nivel comunitario como de los Estados miembros, estimulando de tal modo la subsidiariedad”. Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales, pp. 5 y 6.

⁵⁵ Apartado 11.a del Dictamen de la Comisión “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”, COM (2000) 34, de 26/01/2000, pp. 27 y 28.

⁵⁶ MANIN, Philippe, *Les Communautés européennes. l'Union européenne. Droit institutionnel*, París, Pedone, 1998 (4ª ed.), p. 246.

mayoría cualificada, puesto que este modo de decisión, puede, por su propia naturaleza, conducir a poner en situación de minoría a determinados Estados miembros. Como se destacaba en el dictamen, ésa es la razón por la que, en aplicación de los Tratados de Maastricht y Amsterdam, las decisiones de naturaleza legislativa se rigen, en gran medida, a la vez, por la mayoría cualificada y la codecisión.

Para eliminar determinadas anomalías y reforzar la coherencia de los procedimientos de adopción de decisiones, la Comisión consideraba necesario esforzarse en dos direcciones. En primer lugar, se refería a las disposiciones del Tratado en las que todavía coexiste la codecisión con la unanimidad⁵⁷. Mediante la aplicación generalizada de la mayoría cualificada se pondría fin a esta situación y se podría restaurar el efecto útil de la codecisión.

En segundo lugar, las decisiones de naturaleza legislativa adoptadas por mayoría cualificada debían asociarse al procedimiento del artículo 251 TCE, vínculo que traería como consecuencia la ampliación del ámbito de la codecisión. Sería entonces preciso, por razones de eficacia, que el Parlamento instaurase unos procedimientos internos, con unos plazos precisos, mediante los que la decisión pudiera adoptarse rápidamente.

En este punto, la Comisión introducía un nuevo tema de debate, al señalar que sería conveniente precisar el concepto de acto legislativo, de modo que las decisiones relativas a dichos actos se adoptasen a través del procedimiento de codecisión. Lo definía de forma sumaria, “como las normas de alcance general, basadas directamente en las disposiciones del Tratado, mediante las que se determinen, para cualquier tipo de acción de la Comunidad, los principios fundamentales o las orientaciones generales, así como los elementos esenciales que deben aplicarse”.

En aras a ampliar el ámbito de la codecisión, la Comisión proponía examinar sistemáticamente las actuales disposiciones del Tratado. En concreto, consideraba que la codecisión podría pasar a aplicarse respecto de los aspectos legislativos de la política agrícola común y de la política común de pesca⁵⁸, así como de las normas generales de la política comercial común, como la normativa básica antidumping y antisubvenciones, la normativa relativa al mecanismo de defensa contra los obstáculos al comercio y los reglamentos relativos a los regímenes generales de la exportación e importación.

⁵⁷ Arts. 18, 42, 47 y 151 TCE.

⁵⁸ La Comisión seguía lo establecido al respecto en su Informe sobre el ámbito de aplicación de la codecisión, donde se recogía que “la codecisión debería aplicarse a determinados actos fundamentales para la concepción y la orientación de la política agrícola común y de la política común de pesca”. SEC (96), de 3/6/96, p. 12.

Con la futura generalización de la mayoría cualificada, habría que examinar si las disposiciones a las que se aplicaba la unanimidad, requerirían, por su naturaleza legislativa, el procedimiento de codecisión. En este sentido, la Comisión proponía una lista de disposiciones reguladoras de materias que debían ser objeto de decisión del Consejo por mayoría cualificada pero que, al mismo tiempo, y por tener naturaleza legislativa, debían decidirse por codecisión⁵⁹:

- Medidas contra la discriminación por motivos de sexo, raza, etc. (art. 13 TCE).
- Facilitación del derecho de circulación y residencia (art. 18 TCE), ya en codecisión.
- Coordinación de las legislaciones de seguridad social de los trabajadores (art. 42 TCE), ya en codecisión.
- Acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas, modificación de los principios legislativos existentes (art. 47.2 TCE), ya en codecisión.
- Medidas para establecer el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 67 TCE). Esta disposición establece que el Consejo, cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (a partir del 1 de mayo de 2004), podrá por unanimidad ampliar el procedimiento de codecisión a todos o parte de los ámbitos cubiertos por el Título IV del Tratado. La Comisión proponía que la codecisión, tras dicho período, se aplicase a las normas generales de carácter legislativo absolutamente en todos los ámbitos del Título IV.
- Principios del régimen de transportes que puede afectar al nivel de vida en algunas regiones, explotación del material de transportes (art. 71.2 TCE).
- Medidas en el ámbito de la política social (arts. 137.3 y 139 TCE)⁶⁰.
- Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión (art. 161 TCE) y otras acciones específicas para la cohesión económica y social (art. 159, párrafo 3 TCE).
- Algunas disposiciones en la política de medio ambiente (art. 175.2 TCE).
- Reglamento financiero (art. 279 TCE).

Por último, la Comisión consideraba que el procedimiento de cooperación (art. 252 TCE) debía suprimirse, y las disposiciones que el mismo regula deberían someterse a la codecisión cuando diesen lugar a la adopción de actos de naturaleza legislativa.

Este dictamen de la Comisión, de gran valor en su propuesta genérica de reforma institucional, destaca en este aspecto concreto relativo a la codecisión por su valentía en la proposición de ampliación de dicho procedimiento. Llama la atención, además, el

⁵⁹ Anexo 2 (rúbrica A) del Dictamen de la Comisión, p. 62.

⁶⁰ Se excluía la reformulación de las disposiciones relativas a la seguridad social.

hecho de que en su dictamen de 3 de febrero de 2000 el Parlamento no realizase ninguna propuesta. Y cuando más adelante la hizo, no se involucraba con la misma profundidad en que lo había hecho la Comisión. Por ello, coincidimos con Juan Roldán cuando éste afirma que “si ha habido una institución que desde las dos últimas revisiones de los tratados (Maastricht y Amsterdam) no haya dejado de dar la batalla para que se ampliaran los poderes legislativos del Parlamento, ésa ha sido la Comisión”, añadiendo que “hoy los avances en la llamada ‘codecisión’ de las leyes europeas que tiene el Parlamento no se los debe a los gobiernos que han sido y siguen siendo muy reacios a otorgar esos poderes, si no a la Comisión”⁶¹.

3.2. Desarrollo de la Conferencia bajo la Presidencia portuguesa

El 14 de febrero de 2000 se daba inicio formal a la Conferencia Intergubernamental. En una de las primeras reuniones de los representantes de los Gobiernos, la que tuvo lugar el 25 del mismo mes, se elaboró un inventario de las posturas de los Estados miembros sobre tres grandes temas. Ya nos hemos referido a ello en el epígrafe anterior, si bien nos detendremos en el tercero de tales temas, pues se refería al Parlamento Europeo; concretamente, el grupo de representantes preguntaba si sería necesario discutir sobre esta institución y, en caso afirmativo, sobre qué temas.

En el ámbito concreto de la codecisión, el documento preparado por la Presidencia consideraba que merecía la pena estudiar varias cuestiones al respecto⁶². Por un lado, se planteaba la pregunta de si la existencia de una mayoría cualificada debería implicar automáticamente la aplicación del procedimiento de codecisión para los actos de carácter legislativo. Ahora bien, también se preguntaba, suponiendo que no se tuviera en cuenta la existencia de una correlación sistemática entre mayoría cualificada y codecisión, si los Estados miembros estarían dispuestos a sustituir los actuales procedimientos por la codecisión en algunos casos sometidos a mayoría cualificada y cuáles serían esos casos. Por otro lado, el documento también planteaba la cuestión de una posible mejora del procedimiento de codecisión en sí mismo, es decir, una nueva simplificación. Así, se preguntaba si sería conveniente modificar el procedimiento tal como estaba descrito en el artículo 251 TCE con vistas a su simplificación.

⁶¹ ROLDÁN, Juan, “Un nuevo equilibrio de poder en la Unión Europea”, en *Política Exterior*, vol. XIV, nº 73, 2000, p. 117.

⁶² CONFER 4713/00, 24/02/2000, p. 4.

El 13 de abril, el Parlamento Europeo hizo públicas sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental. Para lograr “una Unión más democrática y eficaz”, el PE proponía que el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada en el Consejo fuesen la regla general para la toma de decisiones en el ámbito legislativo. Sin embargo, llama la atención el hecho de que el Parlamento considerase expresamente que el procedimiento de codecisión “no requiere modificación”⁶³, más aún cuando se había planteado la posibilidad de su simplificación, como acabamos de ver.

Por otro lado, el Parlamento proponía la constitucionalización de los Tratados, para lo que era necesario la simplificación de los mismos y su consolidación en un texto único. Según el Parlamento, dicho texto estaría dividido en dos partes: una, que contendría las disposiciones de naturaleza constitucional, que sería aprobada por el Consejo por unanimidad y sometida a aprobación del PE (y ratificación de los Estados); y otra, que contendría las disposiciones reguladoras de los restantes ámbitos de los actuales Tratados, y cuando se tratase de adoptar actos legislativos relativos a los mismos, el Consejo lo haría por mayoría cualificada junto con el Parlamento, por medio del procedimiento de codecisión.

El grupo de representantes, en su reunión del 16 de mayo, centró sus debates en las instituciones que no se veían afectadas directamente por los temas principales, entre los que destacaremos los relativos al PE y al procedimiento de codecisión.

La Presidencia portuguesa, en su nota relativa al PE presentada al grupo de representantes, ponía de manifiesto el interés que se había suscitado en clarificar la noción de actos legislativos (en oposición a actos de ejecución o administrativos), “dado el constante aumento de los procedimientos de codecisión, incluida una posible ampliación durante la presente CIG”⁶⁴. Para la Presidencia, el papel del Parlamento como legislador debería tener plena aplicación en la definición de grandes objetivos y principios de legislación comunitaria más que en disposiciones detalladas y de carácter altamente técnico que, en muchos casos, aunque no en todos, constituyen más correctamente el objeto de actos de ejecución, lo que tendría la ventaja de simplificar y acelerar la labor legislativa. Puesto que la única definición que existía de un acto legislativo figura en el artículo 6 del Reglamento interno del Consejo (según lo dispuesto en el art. 207.3 TCE, que se refiere a “los casos en que el Consejo actúa con

⁶³ Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 2000, que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental, A5-0086/2000 (14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825 (CNS)), p. 5.

⁶⁴ CONFER 4740/00, 10/05/2000, p. 3.

capacidad legislativa”), la Presidencia invitaba a la Conferencia a estudiar la modificación del artículo 249 TCE, para lo que proponía el siguiente texto⁶⁵:

Para el cumplimiento de su misión, y en las condiciones previstas en el presente Tratado:

- *el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente **adoptarán actos legislativos de acuerdo con el procedimiento que se menciona en el artículo 251;***
- *el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes.*

El acto legislativo tendrá un alcance general. En la medida de lo posible y teniendo debidamente en cuenta la naturaleza de la cuestión de que se trate, establecerá los principios generales, los objetivos que deban alcanzarse y los elementos fundamentales de las medidas que deban tomarse para su aplicación. El acto legislativo podrá contener disposiciones que:

- ***sean vinculantes y directamente aplicables en los Estados miembros;***
- ***sean vinculantes para los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.***

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

En lo que propiamente se refiere al procedimiento de codecisión, la Presidencia recordaba que “el papel del Parlamento Europeo como genuino colegislador con el Consejo fue reconocido en Amsterdam mediante la modificación del procedimiento de codecisión para poner en pie de igualdad al Consejo y al Parlamento Europeo y mediante la extensión significativa del ámbito de las áreas legislativas en las que se aplica dicho procedimiento” y consideraba como una evolución lógica continuar el enfoque de Amsterdam ampliando nuevamente la codecisión. Asimismo, afirmaba que el procedimiento “ha funcionado bien sobre la base de acuerdos prácticos establecidos en el Acuerdo Interinstitucional”, por lo que “no se requieren cambios en el Tratado para cualquier otra mejora de carácter práctico”. Así las cosas, la Presidencia invitaba a la Conferencia a considerar dos cuestiones: por un lado, no debería haber cambios en el procedimiento establecido en el artículo 251 TCE; por otro, la aplicación del procedimiento podría extenderse, abarcando disposiciones sometidas a la mayoría cualificada que estableciesen la adopción de actos de carácter legislativo. Así, la

⁶⁵ Recogido en el Anexo V de la Nota de la Presidencia, p. 10. Las modificaciones aparecen en negrita.

Presidencia proponía una lista, notoriamente más extensa que la propuesta por la Comisión en su dictamen de enero, con las materias que podrían pasar a la codecisión⁶⁶:

- Establecimiento de agencias (nueva redacción del art. 7.3 TCE).
- Medidas contra la discriminación (art. 13 TCE).
- Directrices y condiciones necesarias para garantizar un avance equilibrado en todos los sectores del mercado interior (art. 14.3 TCE).
- Extensión de las disposiciones sobre servicios a nacionales de un país tercero que sean prestadores de servicios y se hallen establecidos dentro de la Comunidad (art. 49 TCE).
- Directivas para lograr la liberalización de un servicio determinado (art. 52.1 TCE).
- Medidas relativas a los movimientos de capitales, con destino a terceros países o procedentes de ellos, que supongan inversiones indirectas, establecimiento, prestación de servicios financieros o admisión de valores en los mercados de capitales (art. 57.2 TCE).
- Procedimientos y condiciones para la expedición de visados por los Estados miembros y normas para un visado uniforme (art. 62.2 TCE, incisos ii) y iv)).
- Medidas relativas al asilo, los refugiados y las personas desplazadas y política de inmigración (art. 63 TCE).
- Medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil con repercusión transfronteriza y en la medida necesaria para el correcto funcionamiento del mercado interior (art. 65 TCE).
- Medidas necesarias para garantizar la cooperación entre los servicios pertinentes de las administraciones de los Estados miembros y entre dichos servicios y la Comisión en los ámbitos previstos en el Título IV (art. 66 TCE).
- Excepciones al procedimiento normal cuando la aplicación de los principios del régimen de transportes pudiera afectar gravemente al nivel de vida y de empleo en algunas regiones (art. 71.2 TCE y art. 80.2 TCE).
- Reglamentos o directivas relativos a las normas sobre competencia (art. 83.1 TCE).
- Reglamentos para la aplicación de las ayudas otorgadas por los Estados (art. 89 TCE).

⁶⁶ La lista a la que hacemos referencia se encontraba en el Anexo VI de la Nota de la Presidencia, en donde se indica que se trata de “disposiciones legislativas que merecen ser examinadas de cara a la extensión del procedimiento de codecisión en caso de que la Conferencia acepte el principio de la aplicación de la codecisión a todas las decisiones de carácter legislativo adoptadas por mayoría cualificada”, pp. 11 y 12.

- Medidas determinadas sobre la fiscalidad (nueva redacción del art. 93.2 TCE).
- Disposiciones necesarias para la ayuda mutua en materia de cooperación e intercambio de información entre autoridades fiscales dentro de la Comunidad con miras a la lucha contra el fraude, la evasión de impuestos o la evasión fiscal (nueva redacción del art. 93.4 TCE).
- Requisitos mínimos sobre representación de colectivos de los trabajadores y los empleados, condiciones para la concesión del subsidio de desempleo y contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y la creación de puestos de trabajo (nueva redacción del art. 137.1 TCE).
- Medidas de apoyo a las acciones de los Estados miembros en el sector industrial (art. 157.3 TCE).
- Acciones específicas para fomentar la cohesión económica y social al margen de los Fondos estructurales (art. 159.3 TCE).
- Normas aplicables a los Fondos Estructurales y a los Fondos de cohesión (art. 161 TCE).

Por último, la Presidencia portuguesa proponía eliminar el procedimiento de cooperación, ahora bien, las materias que todavía recaían en el ámbito de la cooperación no eran incluidas en el procedimiento de codecisión, si no que se preveía su inclusión en la consulta al Parlamento⁶⁷.

La reunión ministerial celebrada el 22 de mayo –la cuarta desde el inicio de la Conferencia– se ocupó de “otras modificaciones que deberán efectuarse en los Tratados respecto de las Instituciones europeas”, entre las que se encontraban dos materias relativas al PE: el reparto de escaños y la función legislativa.

En el documento presentado⁶⁸, la Presidencia portuguesa recogía la respuesta ante su anterior sugerencia de modificación del artículo 249 TCE con el objeto de introducir en el Tratado la noción de acto legislativo. A este respecto, las Delegaciones reconocían que el problema formaba parte de un debate más amplio sobre la jerarquía de normas y la utilidad de intentar tratar la cuestión de los actos legislativos en los Tratados, ante lo que manifestaban su inquietud por que el planteamiento sugerido pudiera dar lugar a dificultades de interpretación y aplicación. Aunque los debates proseguirían, la posibilidad de introducir la definición de acto legislativo en el Tratado se veía difícil.

⁶⁷ Decisión que, lógicamente, recibió la crítica parlamentaria.

⁶⁸ CONFER, 4743/00, 19/05/2000.

Con respecto a los procedimientos legislativos, la Presidencia ponía de manifiesto la existencia de un amplio acuerdo en el sentido de que no se requerían cambios en el procedimiento de codecisión y de que la lista de disposiciones que podrían considerarse posibles candidatas al procedimiento de codecisión requería un examen más detenido. La segunda de las cuestiones se debía a que mientras “un gran número de delegaciones” aceptaba que pudiera defenderse el establecimiento de una relación entre la codecisión y la utilización del voto por mayoría cualificada en el Consejo, “un número significativo de ellas” rechazaba que el voto por mayoría cualificada implicase automáticamente recurrir a la codecisión, argumentando que este tipo de voto se aplicaba en numerosos ámbitos de los trabajos del Consejo que no son de carácter legislativo o en los que sería difícil o imposible distinguir entre el trabajo legislativo y no legislativo.

Así las cosas, la Presidencia planteaba tres preguntas a los Ministros con el fin de delimitar la dirección de los debates⁶⁹. En primer lugar, la Presidencia preguntaba si la Conferencia debía proseguir sus trabajos sobre la viabilidad, las consecuencias prácticas y la utilidad de una posible definición de un nuevo concepto de “acto legislativo” con objeto de simplificar y racionalizar el trabajo legislativo de la Unión⁷⁰. En segundo lugar, se preguntaba si debía suprimirse el procedimiento de cooperación y examinar el procedimiento legislativo que lo sustituiría. Por último, la Presidencia planteaba si debía considerarse la posible ampliación del procedimiento de codecisión a otros ámbitos legislativos en paralelo con la cuestión del voto por mayoría cualificada en materia legislativa sin establecer una relación automática a priori entre las dos cuestiones.

Transcurridos cuatro meses desde el inicio “oficial” de la CIG y coincidiendo con el fin de la Presidencia portuguesa, ésta presentó un informe al Consejo Europeo de Feira (19 y 20 de junio) resumiendo el avance de la Conferencia. En lo relativo al Parlamento y su poder legislativo se afirmaba en dicho informe que “se coincide en la conveniencia de avanzar por la vía de la ampliación de la codecisión, combinada con una simplificación y una racionalización del proceso legislativo en general, a fin de que siga siendo eficaz y se haga más fácilmente comprensible para los ciudadanos”⁷¹.

⁶⁹ CONFER 4743/00, 19/05/2000, pp. 3 y 4.

⁷⁰ Se proponía, en caso de que se decidiese continuar los trabajos en este ámbito, servirse de “aclaraciones jurídicas suplementarias”.

⁷¹ CONFER 4750/00, 14/06/2000, *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira*, p. 33.

En lo que respeta propiamente al procedimiento de codecisión, la Presidencia manifestaba la existencia de un acuerdo a favor de no modificarlo. Por lo tanto, a diferencia de lo que sucedió con el Tratado de Amsterdam, en esta ocasión no se modificaría el procedimiento en sí, a pesar de que, como ya vimos, tras Amsterdam se mantuvieron las críticas por parte de la doctrina a favor de una mayor simplificación del mismo.

En cuanto al ámbito de aplicación de la codecisión, la Presidencia constataba que “la mayor parte de las Delegaciones, si bien se declaran dispuestas a contemplar la posibilidad de ampliarlo en cierta medida, consideran que esta cuestión la debería estudiar la Conferencia al mismo tiempo que la de la ampliación del voto por mayoría cualificada”⁷². Se ponía de manifiesto el hecho de que, si bien la codecisión podía estar vinculada a la necesidad del voto por mayoría cualificada, no tenía por qué existir ese vínculo a la inversa, es decir, que el voto por mayoría cualificada en el Consejo no tenía por qué suponer automáticamente un procedimiento de codecisión.

Con el fin de facilitar la continuación de los trabajos, la Presidencia elaboró una lista de disposiciones cuyo paso a la codecisión podría plantearse la Conferencia en paralelo con sus deliberaciones sobre la ampliación de la mayoría cualificada y en función del resultado de éstas. Nos llama la atención lo extensa que resultó la lista propuesta por la Presidencia, más aún cuando previamente la propia Presidencia había constatado que las delegaciones estaban a favor de extender la codecisión tan sólo “en cierta medida”. Se puede pensar que las delegaciones se mostraban reacias a aceptar la anterior lista propuesta por la Presidencia en su nota del 10 de mayo, en la que se presentaban diecinueve materias susceptibles de regularse por el procedimiento de codecisión, pero, aún así, la Presidencia portuguesa proponía ahora una lista similar con veintiún materias⁷³. Las únicas modificaciones eran la división en 4 materias concretas de la anterior mención al artículo 63 TCE (asilo, refugiados y las personas desplazadas y política de inmigración) y la desaparición de la lista de los artículos 83 TCE (normas sobre competencias) y 89 TCE (ayudas de los Estados). A nuestro entender, visto su talante progresista en esta materia, la Presidencia portuguesa debería de haber incluido en la lista las dos disposiciones descartadas.

Por otro lado, quedaba relativamente claro que el procedimiento de cooperación se haría desaparecer, por lo que la Presidencia proponía la supresión del artículo 252

⁷² *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira*, p. 36.

⁷³ Anexo 4.3 del Informe de la Presidencia, pp. 94 y 95.

TCE. Sin embargo, no había acuerdo sobre el procedimiento que regularía las cuatro disposiciones que aún se encontraban en el ámbito de aplicación de la cooperación⁷⁴. A este respecto, el informe de la Presidencia recogía que “para muchos, el procedimiento de cooperación debería sustituirse por la consulta al PE, mientras que para otros debería imponerse el procedimiento de codecisión”⁷⁵.

Por último, la Presidencia se refería al debate sobre la creación de una nueva categoría de actos a los que se había dado en llamar “actos legislativos”. Con relación al mismo, la Presidencia había solicitado al Servicio Jurídico una nota de reflexión, cuyas conclusiones reflejaba en su informe⁷⁶. Entre las mismas destacaba, por un lado, la advertencia de que, de mantenerse la práctica actual, con la próxima ampliación de la Unión podría resentirse la calidad de la labor legislativa, debido a la multiplicación de procedimientos y a la falta de tiempo disponible, mientras que la introducción de cierta jerarquización de los actos tendría la ventaja de permitir una mejor legibilidad del Tratado y una mayor transparencia del proceso de toma de decisiones para el ciudadano. Por otro lado, se destacaba que el constante incremento del recurso al procedimiento de codecisión –como se ve, se daba por hecho que se ampliaría nuevamente–, así como la carga de trabajo resultante para el Parlamento y el Consejo, aconsejaban una clarificación del concepto de acto legislativo, el cual podría centrarse en la definición de los principios generales, de los elementos fundamentales y de los objetivos de la legislación comunitaria, más que en los detalles técnicos, cuyo lugar está más bien en los actos que conllevan un procedimiento más ligero⁷⁷.

⁷⁴ Art. 99.5 TCE (adopción de las normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral), art. 102.2 TCE (prohibición de acceso privilegiado a las entidades financieras), art. 103.2 TCE (especificación de las definiciones para la aplicación de las prohibiciones mencionadas en los arts. 101 y 103.1), art. 106.2 TCE (armonización de los valores nominales y las especificaciones técnicas de las monedas destinadas a la circulación). En realidad, como la propia Presidencia había manifestado en su nota de mayo, el art. 102.2 TCE “puede considerarse obsoleto y puede por consiguiente suprimirse”. CONFER 4743/00, 19/05/2000, p. 3.

⁷⁵ *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira*, p. 36.

⁷⁶ *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Feira*, p. 37.

⁷⁷ Las otras dos conclusiones que el Servicio Jurídico manifestaba eran las siguientes: por un lado, la relativa a que la clarificación del concepto de acto legislativo se correspondería con la práctica institucional y jurídica de todos los Estados miembros, en los que se distingue entre actos que tratan los aspectos fundamentales de un tema y a los que se aplican procedimientos formales; y, por otro lado, que la objeción referida a lo difícil de establecer en la práctica una frontera en el Tratado entre las disposiciones que constituyen actos legislativos y las que son medidas de aplicación, desaparecería si el Tratado se limitase a incitar a las instituciones a ir en ese sentido, sin establecer criterios de delimitación.

3.3. Desarrollo de la Conferencia bajo la Presidencia francesa

Hasta después del verano, el grupo preparatorio no volvió a tratar de asuntos relativos al Parlamento Europeo o a los procedimientos legislativos. En la reunión del 25 de septiembre, continuaron los debates respecto de la ampliación del procedimiento de codecisión y lo relativo a los actos legislativos, sobre una nota de la Presidencia, ahora francesa⁷⁸.

En el segundo punto de dicha nota, la Presidencia trataba varias cuestiones relativas a la actividad legislativa, siendo la primera de ellas la extensión del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión. La Presidencia francesa consideraba conveniente continuar con el examen de este tema, considerando que los debates podían seguir dos direcciones. Por un lado, se podía generalizar el procedimiento de codecisión a aquellas materias que, en todo o en parte, debían ser adoptadas mediante mayoría cualificada por el Consejo, si bien la Presidencia entendía que, en este caso, se hacía necesario definir el concepto de acto legislativo así como elaborar un medio para extender la codecisión a las materias que ya se decidían por mayoría cualificada. Por otro lado, podía procederse a un examen caso por caso y debatir sobre la posibilidad de incluir en el ámbito de la codecisión cada uno de las disposiciones que vayan a pasar a la mayoría cualificada.

La Presidencia manifestaba la constancia de que una mayoría de Estados se mostraba partidario de la segunda posibilidad y se comprometía a elaborar una lista de las disposiciones que podrían recaer en el ámbito de la codecisión, para que la Conferencia decidiese al respecto.

La segunda cuestión que trataba la Presidencia francesa en su nota era lo relativo al acto legislativo. Consideraba que los debates sobre la propuesta de la Presidencia portuguesa –la creación de una nueva categoría de actos denominados “actos legislativos”– debían continuar, dada la importancia de las consecuencias de la misma, en particular en relación al ámbito de aplicación de la codecisión, a fin de examinar todos los aspectos prácticos, jurídicos e institucionales.

Según la Presidencia francesa, el argumento principal a favor de la introducción del concepto de acto legislativo era la necesidad de devolver a la actividad legislativa de la Unión su verdadero sentido⁷⁹, realizando una mejor distinción entre: los actos que

⁷⁸ CONFER 4771/00, 20/09/2000.

⁷⁹ Nota de la Presidencia sobre el Parlamento Europeo, CONFER 4771/00, 20/09/2000, p. 4.

recojan los aspectos esenciales de una materia, lo que depende del procedimiento legislativo propiamente dicho que implica al Parlamento; y las medidas técnicas de aplicación, lo que depende de un procedimiento “más ligero”. Ello permitiría controlar de manera más adecuada la carga creciente que, con la continua extensión del procedimiento de codecisión, se genera para el PE y el Consejo, logrando clarificar el proceso decisorio para los ciudadanos⁸⁰.

La Presidencia entendía que la definición del acto legislativo podía teóricamente realizarse de dos maneras: en relación únicamente al contenido del acto, es decir, en función de los aspectos esenciales de cada materia; o bien elaborando una lista precisa de materias (que deberían ser reguladas por los actos legislativos). Sin embargo, dado que la aplicación individual de cada uno de estos dos métodos no era plenamente satisfactoria, la Presidencia apostaba por una solución conciliadora de ambos, con el fin de preservar el grado de seguridad jurídica necesaria, y proponía el siguiente texto para el artículo 249 TCE⁸¹:

Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente **adoptarán actos legislativos**, y el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado.

El acto legislativo tendrá un alcance general. El acto legislativo podrá contener disposiciones que sean obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables en los Estados miembros, sean vinculantes para los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Se limitará a establecer los principios generales, los objetivos que deban alcanzarse y los elementos fundamentales de las medidas que deban tomarse para su aplicación. El acto legislativo podrá prever que las reglas no esenciales o técnicas reguladoras de la materia sean precisadas, respecto de aquéllas disposiciones, por decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada sobre una proposición de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. Las competencias de ejecución de las reglas establecidas sobre la base de un acto legislativo estarán sometidas a las disposiciones del párrafo tercero del artículo 202.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

⁸⁰ Sin embargo, para la Presidencia francesa, a pesar de las ventajas, existían dificultades de aplicación práctica, debido a los eventuales riesgos que comportaría la modificación del equilibrio institucional.

⁸¹ Recogido en el Anexo II de la Nota de la Presidencia, p. 7. Las modificaciones aparecen en negrita.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

La propuesta realizada por la Presidencia francesa suponía la puesta en común de los siguientes tres elementos:

- Se mantiene el criterio formal para definir qué constituye un acto legislativo. En otros términos, sólo las disposiciones del Tratado que previesen explícitamente la utilización del procedimiento de codecisión podrían ser objeto de un acto legislativo. Esto conllevó la propuesta de modificación del artículo 251 TCE en su primer párrafo, en el que se realizaba una adición⁸²:
 1. *Cuando en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará el procedimiento siguiente; los actos adoptados conforme a este procedimiento son los actos legislativos definidos por el artículo 249.*
- En la adopción de un acto legislativo, “los dos brazos del poder legislativo (Consejo y Parlamento)” se limitarían a definir los principios generales, los objetivos a alcanzar y los elementos esenciales de las medidas a adoptar. Según expresaba la Presidencia, la distinción entre reglas esenciales y medidas de aplicación no esenciales o técnicas “será el resultado, caso por caso, del propio debate legislativo sobre la base de la proposición de la Comisión”⁸³.
- Las reglas no esenciales o técnicas serían determinadas por el Consejo por mayoría cualificada sobre la propuesta de la Comisión, previa consulta al PE. Las competencias de ejecución de las reglas establecidas sobre la base de un acto legislativo deberían ser adoptadas conforme a lo establecido en el artículo 202 TCE.

La última de las cuestiones relativas a la actividad legislativa que la Presidencia francesa trataba en su nota era la relativa a la supresión del procedimiento de cooperación. En efecto, se proponía la supresión del mismo con el fin de simplificar y racionalizar el proceso decisional de la Unión y hacerlo más comprensible a los ciudadanos. Para las cuatro disposiciones que eran reguladas por la cooperación, se proponía fuese ésta reemplazada por la decisión del Consejo por mayoría cualificada sobre la propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo. Por lo tanto, aunque la decisión de suprimir el procedimiento del artículo 252 no era definitiva, sí parecía claro que no sería la codecisión el procedimiento que ocuparía su lugar.

⁸² Se proponían modificaciones similares en los artículos 253 y 254 y en el párrafo tercero del art. 207. Todas estas propuestas se encuentran recogidas en el Anexo II de la Nota de la Presidencia, pp. 7 y 8.

⁸³ Nota de la Presidencia, p. 5.

En el cónclave celebrado en Val Duchesse (Bélgica) los días 24 y 25 de noviembre, los representantes de los Gobiernos mantuvieron un debate sobre varios temas que seguían pendientes de acuerdo. En esta reunión la Presidencia presentó un documento de síntesis que prefiguraba lo que sería el nuevo tratado⁸⁴. En el mismo, se recapitulaban los progresos realizados por la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, indicando que ya se había alcanzado un amplio acuerdo sobre gran parte de los textos. La Presidencia señalaba que los debates continuarían sobre tres cuestiones “muy delicadas”, a saber, la ponderación de votos en el Consejo, el tamaño y la composición de la Comisión y el reparto de los escaños del PE. Por lo tanto, el resto de materias –entre las que se encontraban aquéllas que son objeto del presente estudio– parecía tener decidido su futuro en cuanto a las posibles modificaciones.

En lo que a la extensión del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión se refiere, la Presidencia francesa proponía una lista de disposiciones susceptibles de pasar a la codecisión muy reducida respecto de la propuesta de mayo de la anterior Presidencia portuguesa⁸⁵:

- Art. 157.3 TCE: medidas de apoyo a la acción de los Estados miembros en el sector industrial
- Art. 161 TCE: normas aplicables a los fondos estructurales y al Fondo de Cohesión.
- Art. 191 TCE: estatuto de los partidos políticos de ámbito europeo.

Asimismo, la Presidencia francesa sometía a discusión de la Conferencia la posibilidad de incluir en el ámbito de la codecisión diferentes aspectos de los artículos 62.2 TCE, 62.3 TCE, 63.1 TCE, 63.2 TCE, 63.3 TCE y 65 TCE (reguladores de la materia relativa a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas). Lo mismo sucedía con el artículo 93.2 TCE (fiscalidad indirecta), pues se proponía incluirlo en la codecisión o someterlo a decisión del Consejo por mayoría cualificada previa consulta al Parlamento. Por último, en el párrafo tercero del artículo 137.2 TCE, se daba la posibilidad al Consejo⁸⁶ de pasar a codecisión las materias reguladas en las letras c), d) y g) (diferentes aspectos de la política social).

La tan debatida cuestión de los actos legislativos y la supuesta necesidad de definir su concepto quedaban totalmente marginadas, puesto que la Presidencia francesa

⁸⁴ CONFER 4810/00, *Documento de síntesis revisado*, 23/11/2000.

⁸⁵ Notablemente inferior también a la propuesta por la Comisión en su dictamen de enero.

⁸⁶ Que decidirá la cuestión por unanimidad previa consulta al PE.

no hacía mención alguna a ello en su documento, no proponiendo ninguna modificación en el artículo 249 TCE. En cuanto al procedimiento de cooperación, seguía proponiéndose su supresión pero, como ya hemos comentado, sería sustituido por la consulta y no por la codecisión.

El 30 de noviembre, ante la inminencia del Consejo Europeo de Niza, el Parlamento Europeo emitía una resolución⁸⁷. En lo que respecta al procedimiento de codecisión, el Parlamento reafirmaba “su interés por el principio democrático fundamental consistente en ampliar el procedimiento de codecisión” a todos los ámbitos en los que se fuese a aplicar o se aplicase ya la votación por mayoría cualificada. Asimismo, subrayaba que la posible supresión del procedimiento de cooperación no debía reducir el cometido del PE, “habida cuenta de que el procedimiento de codecisión deberá aplicarse en el marco del apartado 5 del artículo 99 y del apartado 2 del artículo 103 del Tratado CE”. El PE manifestaba claramente su postura de asociar la ampliación de la codecisión a la ampliación de la mayoría cualificada, algo que no había exteriorizado tan expresamente cuando, ya antes de iniciarse oficialmente la CIG, lo había manifestado la Comisión.

El 3 de diciembre los ministros se reunieron en cónclave para tratar los temas pendientes, ante lo que la Presidencia presentó un nuevo documento de síntesis⁸⁸. Respecto de nuestra materia se constataban algunas variaciones en relación al documento anterior. En primer lugar, la lista de disposiciones a someter a codecisión (arts. 157.3 TCE, 161 TCE y 191 TCE) se ampliaba en una materia: el art. 159 TCE, párrafo tercero (acciones específicas para fomentar la cohesión económica y social al margen de los fondos estructurales). Se mantenían las dos propuestas sobre las disposiciones sociales y en relación al artículo 93.2 TCE se realizaban dos propuestas, pero ambas para incluirlo en la codecisión⁸⁹. Se mantenía también la propuesta sobre el artículo 137.2 TCE.

⁸⁷ Resolución del Parlamento Europeo de 30 de noviembre de 2000, sobre la preparación del Consejo Europeo de Niza de los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, incluida la política comercial común (artículo 133 del Tratado CE), B5-0884, 0886, 0890 y 0891/2000.

⁸⁸ CONFER 4815/00, *Documento de síntesis revisado*, 30/11/2000.

⁸⁹ Una de las propuestas consistía en incluir en la codecisión las decisiones sobre medidas de actualización técnica para simplificar los impuestos sobre volumen de negocio y medidas para prevenir el fraude; la otra suponía pasar a codecisión las decisiones sobre armonización de los impuestos sobre volumen de negocio y sobre aproximación de legislaciones sobre fiscalidad directa para suprimir obstáculos en el ámbito fiscal.

En cuanto a la definición del concepto de acto legislativo quedaba descartada, así como la supresión del procedimiento de cooperación, pues la Presidencia mantenía el procedimiento de cooperación en el Tratado.

Finalmente, el 6 de diciembre, en vísperas del Consejo Europeo de Niza, la Presidencia difundió un proyecto de Tratado⁹⁰, en el que se recogía la ampliación del procedimiento de codecisión para las materias reguladas en los siguientes artículos del Tratado de la Comunidad Europea: 93.2⁹¹, 157.3, 159 (párrafo tercero), 161, 191. Se recogía la posible ampliación a las disposiciones sociales, para que el Consejo Europeo decidiese, así como la propuesta para el art. 137.2 TCE.

4. EL TRATADO DE NIZA Y LA CODECISIÓN

El Consejo Europeo de Niza, celebrado los días 7 a 11 de diciembre de 2000 aprobó el Tratado de Niza. Con relación a la materia que nos ocupa, el procedimiento de codecisión, hubo avances, puesto que el ámbito de aplicación del mismo fue ampliado. Es necesario destacar lo positivo de esta decisión, más aún cuando, en principio, no era una materia a tratar en la CIG. Sin embargo, teniendo en cuenta que, desde un principio, se vinculó la ampliación del número de materias que debían ser decididas por mayoría cualificada del Consejo a la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, y que las propuestas en ese sentido –principalmente las realizadas por la Presidencia portuguesa– eran mucho más amplias que lo finalmente aprobado, es imposible evitar el regusto amargo que deja la reforma operada en Niza. Del mismo modo, los debates sobre la determinación en el Tratado de un concepto de “acto legislativo” y su positiva vinculación con la codecisión, hacían esperar un resultado más amplio que el finalmente presentado.

4.1. Resultado final: ampliación del ámbito de aplicación

Tras la reforma operada, la cual no modifica el desarrollo de la codecisión, y una vez que en febrero de 2003 el Tratado de Niza entró en vigor, las materias que pasarán a

⁹⁰ CONFER 4816/00, *Projet de Traité de Nice*, 6/12/2000.

⁹¹ Se mantenían las dos propuestas presentadas en el documento de síntesis del 30 de noviembre, para que el Consejo Europeo adoptase la decisión final al respecto.

regularse por medio del procedimiento establecido en el artículo 251 TCE son las siguientes⁹²:

- Art. 13 TCE: medidas contra la discriminación
- Art. 63.1 TCE: medidas en materia de asilo (mecanismos para determinar el Estado que examina la solicitud de asilo, normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo, normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado, etc.).
- Art. 63.2 a) TCE: normas mínimas para conceder la protección a personas desplazadas de terceros países.
- Art. 65 TCE: mejoras en las medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil.
- Art. 157.3 TCE: medidas de apoyo a la acción de los Estados en el sector industrial.
- Art. 159 TCE, párrafo tercero: acciones específicas para fomentar la cohesión económica y social al margen de los fondos estructurales.
- Art. 191 TCE: estatuto de los partidos políticos de ámbito europeo.

Esta lista podría ser ampliada por decisión unánime del Consejo y previa consulta al PE, según lo establecido en el “Protocolo relativo al artículo 67 del TCE”. Aunque sigue siendo un paso adelante, como ya ocurrió en Amsterdam se deja en manos del Consejo la posibilidad de que nuevas materias se añadan al procedimiento de codecisión. Así, a partir del 1 de mayo de 2004, pueden pasar a codecisión las medidas mencionadas en el los siguientes preceptos:

- Art. 62.2 letra a) TCE: normas y procedimientos para realizar controles sobre las personas en las fronteras.
- Art. 62.3 TCE: condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar en el territorio de los Estados miembros por más de tres meses.
- Art. 63.3 letra b) TCE: inmigración y residencia ilegales.

Como puede apreciarse, el Consejo Europeo de Niza realizó algunas modificaciones respecto del proyecto de Tratado de la Presidencia francesa del 6 de diciembre (basado, a su vez en los documentos de síntesis de finales de noviembre). En efecto, se “cayeron” del proyecto y no se incluyeron en la codecisión los artículos 93.2 TCE y 161 TCE⁹³. En cambio, los jefes de Estado y de Gobierno de los quince Estados miembros, decidieron someter a codecisión la materia regulada por el artículo 13 TCE.

⁹² En el Anexo IX, al final del estudio, recogemos una lista de las disposiciones que, en la actualidad, tras la reforma del tratado de Niza, constituyen el ámbito de aplicación del procedimiento del art. 251 TCE.

⁹³ Si bien, al menos, el art. 161 TCE fue incluido en el ámbito de aplicación del dictamen conforme.

Asimismo, con la modificación introducida en el párrafo tercero del artículo 137.2 TCE, se otorga al Consejo la posibilidad de pasar a codecisión las materias reguladas en las letras c), d) y g) relativas a diferentes aspectos de la política social. El Consejo decidirá la cuestión por unanimidad previa consulta al Parlamento. Esta innovación merece una valoración contradictoria, pues cualquier posibilidad de ampliación del procedimiento de codecisión debe ser considerada como un paso adelante, pero el hecho de dejar la decisión de dicha ampliación exclusivamente en manos del Consejo, no nos parece del todo acertada.

En cuanto a las otras dos cuestiones relacionadas con la codecisión y que a lo largo de la Conferencia fueron objeto de numerosos debates, fueron dejadas de lado en el Consejo Europeo de Niza y no hubo reforma alguna al respecto. Así, por un lado, el Tratado de Niza no hace mención alguna a los actos legislativos, ni a la necesidad de establecer un concepto al respecto, con el fin de organizar más adecuadamente el proceso decisorio de la UE, y que podría haber conllevado positivas consecuencias para el propio procedimiento de codecisión. Y, por otro lado, se decidió mantener el procedimiento de cooperación regulado en el artículo 252 TCE, a pesar de que a lo largo de la Conferencia se daba prácticamente por hecho que se suprimiría, manteniéndose hasta los debates finales la posibilidad de que fuese sustituido por la codecisión⁹⁴.

Una última cuestión relacionada con la codecisión viene determinada por las cooperaciones reforzadas. A este respecto, el Tratado de Niza ha suprimido la posibilidad de oponerse al establecimiento de una cooperación reforzada en el ámbito de las materias del primer pilar (reguladas en el TCE). Dicha posibilidad se ha sustituido por la oportunidad, para los Estados miembros interesados en establecer entre sí una cooperación reforzada, de solicitar la correspondiente autorización a las instituciones de la Unión. La oportuna autorización la concederá el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al PE. Lo realmente importante respecto de nuestra materia es que cuando la cooperación reforzada se refiera a un ámbito en el que se aplique el procedimiento de codecisión, será necesario el dictamen conforme del

⁹⁴ Aunque en los últimos debates se proponía sustituir la cooperación por la consulta al Parlamento. En todo caso, finalmente, ni uno ni otro procedimiento sustituyeron a la cooperación, puesto que este procedimiento no fue suprimido.

Parlamento Europeo⁹⁵, lo que permite a esta institución defender adecuadamente, no sólo sus intereses, sino, sobre todo, sus poderes legislativos.

4.2. Valoración y críticas

A pesar de que la valoración del Tratado de Niza es, en general, positiva, también respecto del procedimiento de codecisión, no debemos obviar el hecho de que, una vez más, es necesario poner sobre la mesa algunas críticas respecto de “lo que pudo haber sido”. En este sentido, sobre el proceso normativo comunitario en su conjunto, se entiende que con el Tratado de Niza se ha vuelto aún más complejo y difícil⁹⁶

La primera de las críticas, así como otras que veremos a continuación, provienen de la institución que, a pesar de lo que se podía jugar (para ganar) en la reforma de la codecisión, le costó entrar en el debate y dejar claras su postura y propuestas. Nos referimos, claro está, al Parlamento Europeo. Cuando, inmediatamente después del Consejo Europeo de Niza, el 12 de diciembre, el Presidente francés, Jaques Chirac, presentaba ante el PE el informe de la Presidencia francesa del Consejo durante el segundo semestre de 2000 y los resultados de la cumbre de Niza, recibió las críticas de todos los grupos parlamentarios. Destacamos la realizada desde el mayor grupo político de la cámara europea, el Grupo del Partido Popular Europeo y Demócratas Europeos, cuyo presidente, Hans-Gert Poettering, destacaba que en la cumbre de Niza no se había ampliado el poder del Parlamento Europeo al no generalizarse el procedimiento de codecisión. Sin llegar al extremo de negar que el PE se halla reforzado con la presente reforma, lo que desde luego sí compartimos es la idea de que no se ha logrado un reforzamiento de los poderes legislativos parlamentarios como el que hubiese tenido lugar en caso de generalizar el procedimiento de codecisión a todas las materias en las que el Consejo decide por mayoría cualificada.

⁹⁵ Cláusula G, relativa al “Procedimiento para establecer una cooperación reforzada”, de las contenidas bajo el epígrafe *Cooperaciones reforzadas*, concretamente en el subepígrafe *Cooperaciones reforzadas en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, introducido por el Tratado de Niza.

⁹⁶ Esta línea siguen las afirmaciones de los siguientes autores : DE LA SERRE, F., “Le Traité de Nice : Déconstruction ou Refondation de l’Union ? ”, en *Politique Etrangère*, Vol.1, 2001, p. 259 ; PETITE, Michel, “Nice, traité existentiel, non essentiel”, en *Revue du Droit de L’Union européenne*, nº 4, 2000, p. 889 ; TSEBELIS George y YATAGANAS, Xenophon, “Veto Players and Decision-making in the EU after Nice”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002, p. 293.

En esta crítica ahondaba el Parlamento Europeo en su resolución del 14 de diciembre sobre los resultados de la cumbre de Niza⁹⁷. El PE constataba que la CIG había aportado algunas mejoras a los Tratados, pero inmediatamente manifestaba que el Tratado de Niza “no contempla ni de lejos los aspectos que el Parlamento consideraba necesarios para reforzar la capacidad de la Unión de cara a la ampliación y su legitimidad democrática”⁹⁸. En este sentido, desde el Parlamento se constataban ciertas deficiencias evidentes, entre las que destacaba “el hecho de que no se haya establecido un vínculo automático entre la votación por mayoría cualificada (tanto para los casos antiguos como para los nuevos) y la codecisión legislativa con el Parlamento”⁹⁹.

Poco después, en enero de 2001, la Comisión elaboró un documento de uso interno, sobre el Tratado de Niza¹⁰⁰. Se trata de una nota que, como su nombre indica, contiene una síntesis del Tratado y que, por lo tanto, presenta su contenido –las modificaciones que instaura– sin realizar una valoración del mismo. Sin embargo, a pesar de que, en teoría, se trata de un documento objetivo, lo cierto es que puede llegar a entreverse o intuirse el punto de vista de la Comisión ante algunas de las reformas. Concretamente, en lo que a la ampliación del ámbito de la codecisión se refiere, la Comisión, tras enumerar las materias que han sido sometidas a este procedimiento, afirmaba que “la mayoría de las medidas de carácter legislativo que, después del Tratado de Niza, requieran una decisión del Consejo por mayoría cualificada se decidirán mediante el procedimiento de codecisión”. Podría pensarse, al leer esta expresión, que la Comisión daba por buena la situación que se instaurará cuando el Tratado de Niza entre en vigor. Sin embargo, seguidamente, manifestaba que “en cambio, la CIG no ha ampliado el procedimiento de codecisión a las medidas de carácter legislativo, que ya actualmente se adoptan por mayoría cualificada (como en la política agrícola o la política comercial)”, por lo que, indirectamente, se deduce que

⁹⁷ Resolución del Parlamento Europeo de 14 de diciembre de 2000 sobre los resultados del Consejo Europeo celebrado en Niza del 7 al 11 de diciembre de 2000, B5-0938, 0939 y 0942/2000.

⁹⁸ El PE consideraba, además, que “el modo en que la mayoría de Jefes de Estado y de Gobierno han conducido sus negociaciones finales sobre el Tratado de Niza demuestra que concedían prioridad a sus intereses nacionales a corto plazo en lugar de a los intereses de la Unión Europea”.

⁹⁹ Las otras deficiencias que respecto de esta cuestión resaltaba el Parlamento Europeo eran la complejidad del procedimiento de adopción de decisiones en el Consejo, la insuficiente extensión del ámbito de la mayoría cualificada y el hecho de que rara vez se solicite el dictamen conforme del PE en los asuntos de cooperación reforzada.

¹⁰⁰ Secretaría General de la Comisión Europea, *Nota a la atención de los miembros de la Comisión. Síntesis del Tratado de Niza*, SEC (2001) 99, 18/01/2001.

expresaba su opinión favorable a haber introducido aquellas medidas en el seno de la codecisión¹⁰¹.

En principio, la ampliación de la codecisión, sea cual sea su entidad, es un aspecto positivo. En este sentido se expresa Alan Dashwood, quien, a pesar de destacar el reducido número de materias que pasaron a la codecisión, subraya el hecho de que el Tratado de Niza supone una mayor utilización de la codecisión en una de las más importantes políticas de las que fue excluida en el Tratado de Amsterdam, como es la materia recogida en el Título IV de la Parte Tercera del TCE, relativo a la libertad de movimiento¹⁰².

Desde diferentes sectores de la doctrina se han podido escuchar valoraciones positivas en el sentido de que la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión aumenta el grado de participación del PE en el proceso legislativo¹⁰³, si bien, se ha constatado que existen notables excepciones pues algunas materias como la libre circulación de los ciudadanos, la política industrial, el incentivo de medidas para promover la no discriminación y la regulación de partidos políticos transnacionales han quedado todavía fuera de la codecisión¹⁰⁴. Retomando la crítica expresada desde el propio PE, también se ha valorado negativamente el hecho de que, ante la inclusión de algunas materias en el ámbito de la mayoría cualificada del Consejo, no se haya realizado paralelamente una inclusión de las mismas en el ámbito de aplicación de la codecisión¹⁰⁵.

Siguiendo esta línea, algunas interesantes aportaciones pudieron ser escuchadas en el “Seminario sobre el Tratado de Niza” –al que ya nos hemos referido anteriormente– organizado por el Polo Jean Monnet y la Universidad del País Vasco y que se desarrolló en Bilbao los días 24 y 25 de enero de 2001. El representante de la

¹⁰¹ Postura que cuadra perfectamente con la que la Comisión había mantenido durante la Conferencia, pues recordemos que esta institución se había manifestado, desde un principio, a favor de una extensa ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión.

¹⁰² DASHWOOD, Alan, “The constitution of the European Union after Nice: law-making procedures”, en *European Law Review*, vol. 26, nº 3, 2001, pp. 222 y ss.

¹⁰³ George Tsebelis y Xenophon Yataganas afirman que “Niza no sólo preserva el procedimiento dominante de codecisión, sino que extiende el uso del mismo”. TSEBELIS George y YATAGANAS, Xenophon, op. cit., p. 294.

¹⁰⁴ SHAW, Jo, “The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications”, en *European Public Law*, vol. 7, nº 2, 2001, p. 210.

¹⁰⁵ Xenophon Yataganas pone como ejemplo lo sucedido con la agricultura y el transporte. YATAGANAS, Xenophon, “The Treaty of Nice: The Sharing of Power and Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective”, en *European Law Journal*, vol. 7, nº 3, 2001, p. 239. Por su parte, Jan Wouters llega al extremo de afirmar que la situación mencionada crea nuevos casos de déficit democrático. WOUTERS, “Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections on the Treaty of Nice”, *European Law Review*, nº 26, 2001, p. 352.

institución más directamente afectada en esta materia, el eurodiputado del grupo socialista Manuel Medina Ortega, consideraba un nuevo paso adelante la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión, aunque constataba que desde el Parlamento se deseaba el que se hubiera establecido la regla general de que las materias para las que se requiere mayoría cualificada por el Consejo se sometiesen automáticamente al procedimiento de codecisión. Por ello, para el europarlamentario el Tratado de Niza en esta materia no suponía ningún retroceso, aunque el avance era pequeño e insuficiente.

En el mismo escenario se pudieron escuchar otras críticas vinculadas a la codecisión, provenientes desde el ámbito académico. La profesora Araceli Mangas Martín mencionaba dos fracasos de los que aún nadie había hablado. Por un lado, una cuestión formal con cierta relevancia de fondo, relativa al hecho de que no se había modificado la denominación de las normas adoptadas conjuntamente por el Consejo y el PE. En efecto, no se ha aprovechado la oportunidad otorgada por la reforma para establecer la denominación de “leyes” para las normas adoptadas mediante codecisión. Según la autora, no se ha reconocido en el Tratado un hecho que se viene dando en la práctica, cual es que algunas de las normas adoptadas por las instituciones, principalmente por medio de la codecisión, son verdaderos actos de naturaleza legislativa¹⁰⁶. Por otro lado, la autora destacaba el mantenimiento del procedimiento de cooperación, cuando estaba prevista su supresión; además, vistas las propuestas que se barajaban en la Conferencia, cabía esperar que hubiese sido sustituido por la codecisión.

En relación a la no desaparición de la cooperación, la doctrina ha mostrado su sorpresa pues durante la CIG se daba por hecho la eliminación de este procedimiento¹⁰⁷. Alan Dashwood va más allá y entiende que se ha perdido otra oportunidad para sistematizar el TCE¹⁰⁸. Tal y como añade este autor, el procedimiento de cooperación constituyó un importante paso intermedio en la democratización del proceso legislativo comunitario, pero “ha sobrevivido a su utilidad”. Teniendo en cuenta que en la actualidad el procedimiento de codecisión es aceptado como constitucionalmente apropiado para legislar en el seno de la UE, no hay fundamentos objetivos para mantener la cooperación en lo referido a la UEM. El hecho de que a lo largo de la CIG

¹⁰⁶ Araceli Mangas Martín insistía, precisamente, en esta idea en el curso impartido dentro de los *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, que tuvieron lugar del 16 al 20 de julio de 2001, titulado “El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura Unión Europea ampliada”.

¹⁰⁷ Así se manifiestan ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, op. cit., p. 21; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, op. cit., p.54; y VAN NUFFEL, Pieter, “Le traité de Nice – Un commentaire”, en *Revue du Droit de L’Union Européenne*, nº 2, 2001, p. 363.

¹⁰⁸ DASHWOOD, Alan, op. cit., p. 221.

fueran numerosas las propuestas de supresión de dicho procedimiento, así como de que fuese sustituido por la codecisión, y de que finalmente no haya sucedido nada al respecto, parece dar a entender que existe una aversión por parte de ciertos Estados miembros de convertir al Parlamento Europeo en colegislador, también en las materias del ámbito económico y monetario. Por otro lado, el mantenimiento de la cooperación demuestra que el Tratado de Niza no ha cumplido con el objetivo de simplificar el sistema normativo de la Unión¹⁰⁹.

A finales de mayo de 2001, el Parlamento Europeo emitía una resolución más elaborada que la presentada inmediatamente después de la cumbre de Niza en diciembre de 2000, en la que reflejaba su postura ante la reforma de Niza¹¹⁰. En dicho documento se constata la valoración de ideas contrapuestas a la que nos hemos referido antes, en cuanto que el paso adelante es evidente, sobre todo en lo que a la reforma institucional en general se refiere, pero también respecto de la codecisión, aunque, al mismo tiempo, queda claro que podía haberse aprovechado la ocasión para realizar una reforma más profunda, que hubiese alcanzado otros aspectos que no han sido abordados, lo que, sin duda, es manifiestamente aplicable a la codecisión.

En su resolución, el PE “reconoce que con el Tratado de Niza desaparece el último obstáculo formal a la ampliación”, siendo consciente “de las mejoras que el Tratado de Niza introduce en algunos puntos”. Sin embargo, el Parlamento “considera que una Unión de 27 o más Estados miembros necesita reformas más profundas” y “lamenta profundamente que el Tratado de Niza sólo haya dado una respuesta tímida y en algunos casos insuficiente a los asuntos de la agenda, ya de por sí reducida, de la Conferencia Intergubernamental”. Tras recordar que desde esta institución se habían citado dos criterios como medida del éxito de la CIG –la plena garantía de la capacidad de actuación de una Unión ampliada y una reducción significativa del déficit democrático– destaca que “ninguno de estos dos objetivos se alcanzó en Niza”. Para el Parlamento, uno de los aspectos más negativos de la CIG ha sido “el hecho de que haga más confuso y menos transparente el proceso decisorio de la Unión, de que no respete el

¹⁰⁹ Así lo entienden BOGDANDY, Armin von, “La fusion des Communautés dans l’Union européenne. Un modèle juridique de pluralisme institutionnel dans un cadre institutionnel unique”, en *Revue du droit de L’Union européenne*, nº 3, 2001, p. 649, para quien no se ha remediado la fragmentación, la opacidad y el policentrismo existentes en la actividad legislativa de la Unión ; y VAN NUFFEL, Pieter, op. cit., p. 363.

¹¹⁰ Resolución del Parlamento Europeo de 31 de mayo de 2001, sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea. El texto puede ser consultado en la dirección de Internet del grupo del Partido Popular Europeo: http://eep-ed.europarl.eu.int/press/pthem00/them002res6_es.asp (marzo de 2002).

principio de extender la codecisión a todas las materias en las que la legislación se adopta por mayoría cualificada”¹¹¹.

Por lo tanto, como conclusión, puede decirse que la ampliación del ámbito de la codecisión es en sí misma positiva, pues aumentan los supuestos en que el Parlamento participa en la labor legislativa en el seno de la UE¹¹², si bien tal ampliación podía haberse extendido a un mayor número de materias¹¹³. Aunque desde nuestro punto de vista la lista podría haber incluido todas las disposiciones propuestas por la Comisión en su dictamen de enero e, incluso, las contenidas en las propuestas de la Presidencia portuguesa, sí es cierto que es difícil de entender la no inclusión de los artículos 93.2 TCE (fiscalidad indirecta) y 161 TCE (normas aplicables a los fondos estructurales y al Fondo de Cohesión) cuando parecía haber acuerdo en ese sentido. Aunque “de modo general, se puede afirmar que la extensión de este procedimiento ha ido paralela a la de la mayoría cualificada en el Consejo”¹¹⁴, no se ha aprovechado la ocasión para extender la codecisión a todas las materias que pasaban a mayoría cualificada en el Consejo, ni a aquéllas que ya estaban en el ámbito de la mayoría cualificada¹¹⁵.

El debate sobre la definición del “acto legislativo” resultó un fracaso en cuanto que no se incorporó un concepto al respecto en el Tratado, algo que también ha sido criticado¹¹⁶. Entendemos que su inclusión en el Tratado, mediante la correspondiente reforma del artículo 249 TCE, hubiese permitido establecer una jerarquía de normas que otorgaría un plus de adecuada estructuración al proceso decisorio de la Unión, colocando al procedimiento de codecisión en una posición idónea para poder afirmar que realmente se trata del proceso normativo general de la UE.

¹¹¹ El otro aspecto negativo es la no inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales en los Tratados.

¹¹² En este sentido se manifiestan GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, op. cit., p. 54 y WESSELS, Wolfgang, “Nice Results: The Millennium IGC in the EU’s Evolution”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº 2, 2001, p. 209.

¹¹³ Para Elena Fátima Pérez Carrillo “El Tratado de Niza extiende la utilización del procedimiento de codecisión en la adopción de decisiones, aunque sin llegar a imponerlo como vía general”. PÉREZ CARRILLO, Elena Fátima, “El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa”, en *Revista de Estudios Europeos*, nº 27, 2001, p. 89.

¹¹⁴ CANCELA OUTEDA, Celso, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001, p. 375.

¹¹⁵ VAN NUFFEL, Pieter, op. cit., p. 362, y WESSELS, Wolfgang, op. cit., pp. 209 y 210.

¹¹⁶ Alan Dashwood se queja de la oportunidad perdida al no introducir un nuevo primer párrafo en el art. 251 TCE, en el que se aclarase el concepto de acto legislativo, tal y como se proponía en diferentes documentos presentados en la Conferencia de 2000, lo que además hubiese permitido calificar a la codecisión como el procedimiento apropiado para la legislación general. DASHWOOD, Alan, op. cit., pp. 220 y 221.

Con el Tratado de Niza, una vez más, el Parlamento Europeo se ha visto reforzado por una serie de relevantes reformas¹¹⁷. En esta ocasión, a diferencia de lo ocurrido en Maastricht y Amsterdam, la codecisión no ha sido la pieza clave de dicho reforzamiento, pero indudablemente supone una mejora de cierta entidad. En esta materia, el Tratado de Niza, continúa la senda iniciada con el TUE de Maastricht, el cual supuso la puesta en marcha de una nueva e importante vía de democratización del proceso de construcción europea. En efecto, con el TUE se instauraba el procedimiento de codecisión, el cual permitía la participación del PE, institución representante de los pueblos y ciudadanos europeos, en el proceso decisorio comunitario, con una relevancia no conocida hasta entonces. El Parlamento Europeo se convertía en legislador, aunque, eso sí, compartiendo ese papel con el Consejo. Las materias que recaían en el ámbito de aplicación del nuevo procedimiento requerían la aprobación, al menos tácita, del Parlamento, lo que dotaba de mayor entidad práctica a los poderes legislativos de esta institución.

Por su parte, la reforma operada en Amsterdam conllevaba un gran paso hacia adelante en la evolución democratizadora mencionada. Además de ampliar extensamente el número de disposiciones sometidas a la codecisión, simplificaba el procedimiento de una manera tal que, sin llegar a dar respuesta a las peticiones realizadas desde la doctrina y por el propio Parlamento, se reforzaba la posición legisladora de esta institución, otorgándole un derecho de veto pleno, de manera que ningún acto relativo a una materia sometida a codecisión pueda ser aprobado sin el consentimiento parlamentario.

El último paso hasta la fecha lo establece el Tratado de Niza. Indudablemente, esta reforma no tiene, ni de lejos, la entidad que tuvieron las dos anteriores, pero supone un nuevo avance en la línea de democratización de la UE a la que nos referimos, al acercar un poco más al Parlamento Europeo a la situación de ostentación del poder que como cámara de representación popular le corresponde. Así, la participación parlamentaria en el ámbito normativo, en las mismas condiciones que el Consejo, se amplía a un nuevo grupo de casos, reforzando nuevamente los poderes legislativos del Parlamento Europeo¹¹⁸.

¹¹⁷ Como señala Cesáreo Gutiérrez Espada “Que el PE ha sido la institución comunitaria que ha ‘subido’ más ‘a golpe’ de reforma institucional no puede negarse. También en la de Niza el Parlamento ha ‘ganado’ no poco”. GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, op. cit., p. 50.

¹¹⁸ Puede así, afirmarse que con el Tratado de Niza se continúa el desarrollo de la idea que, en palabras de Desmond Dinan, representa la codecisión: una pérdida de poder para el Consejo y un aumento del mismo

En definitiva, conociendo de antemano la agenda de la Conferencia Intergubernamental y visto el producto final de la misma, es decir, el Tratado de Niza, la única valoración posible de la reforma que el mismo supuso y que afecta al procedimiento de codecisión –la ampliación de su ámbito de aplicación– ha de ser positiva. Ahora bien, a fuerza de ser sinceros, entendemos que, por un lado, conocida la vinculación que entre la mayoría cualificada y la codecisión puso de manifiesto la Comisión, que fue aceptada de buen grado por el PE y, en principio, no tuvo oposición por parte de los Estados miembros en el Consejo, y, por otro lado, conocidas también las propuestas de ampliación de la codecisión, principalmente las extensas listas de materias promovidas tanto por la propia Comisión como por la Presidencia portuguesa, es necesario corregir la afirmación precedente y señalar que la valoración es “moderadamente” positiva.

para el Parlamento Europeo. DINAN, Desmond, “Governance and Institutions 2000: Edging Towards Enlargement”, en *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*, número especial de *Journal of Common Market Studies*, 2001, p. 36.

X. La futura reforma de la codecisión

1. La reforma de la Unión Europea
 - 1.1. El nuevo método para la reforma: la convención
 - 1.2. La Convención sobre el Futuro de la Unión Europea
2. Las posibilidades que se presentan para el PE y la codecisión
 - 2.1. Las primeras propuestas institucionales
 - 2.2. Propuestas para los debates en la Convención
 - 2.3. La futura reforma de la codecisión

1. LA REFORMA DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1. El nuevo método para la reforma: la convención

En Niza, en diciembre de 2000, los Estados miembros adoptaron las decisiones necesarias para resolver los aspectos técnicos de la adhesión de los nuevos Estados, pero no entraron a debatir ni el sentido de la integración europea ni el alcance del proyecto común que la UE supone. De hecho, las modificaciones aportadas por el Tratado de Niza no permitirán, a medio y largo plazo, responder a las necesidades del proyecto europeo en la Unión ampliada, razón por la cual los jefes de Estado y de Gobierno llegaron, ya en la propia cumbre, al acuerdo de iniciar nuevas reformas que debían ir precedidas de un amplio debate preparatorio.

En este sentido, la Declaración número 23 relativa al futuro de la Unión anexa al Tratado de Niza previó la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental en el año 2004, para tratar los siguientes temas: delimitación clara entre las competencias de la Unión y las de los Estados miembros, estatuto preciso de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión proclamada en Niza, simplificación y reorganización de los Tratados constitutivos, y el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Es importante señalar que los asuntos mencionados no serán los únicos que serán tratados, puesto que será preciso continuar la reforma institucional establecida en Niza, así como adoptar procedimientos más transparentes para la toma de decisiones¹.

¹ AREILZA CARVAJAL, José M. de, “La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?”, en *Política Exterior*, vol. XV, nº 79, 2001, p. 117. Este autor añade otros objetivos a la CIG de 2004, como la disminución de los problemas de control político, el desarrollo del “todavía embrionario” concepto de ciudadanía europea y el establecimiento de límites a las competencias comunitarias.

Desde un principio se destacó negativamente la decisión de que esa negociación se llevase a cabo en una CIG, en la que únicamente participan los gobiernos, lo que excluye a cualquier otro órgano, a diferencia de lo que habría sucedido en caso de organizar una “convención” del estilo de la que negoció y preparó la Carta de Derechos Fundamentales². Dicha convención estuvo formada por representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno, de los Parlamentos nacionales, de la Comisión y del Parlamento Europeo.

Es indudable que en un escenario de ese tipo al PE se le presentan más posibilidades de defender adecuadamente sus intereses, entre los que se encuentran la generalización de la codecisión (y, posiblemente, su simplificación). Tras la aprobación del Tratado de Niza, cuando se iniciaban los primeros debates sobre la futura reforma no parecía tener toda la fuerza necesaria la postura que defendía la celebración de una convención, de ahí que sectores relevantes del PE urdían “los hilos de una trama que busca posponer el visto bueno parlamentario del Tratado de Niza hasta el fin de la Presidencia belga” (diciembre de 2001), con el propósito de “presionar a los gobiernos para que de cara a la reforma del 2004, el Parlamento no sea, precisamente, un convidado de piedra”³.

Sin embargo, el hecho de que la parte final de la CIG fuese para los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince una experiencia extremadamente exhausta (especialmente la cumbre de Niza) y en cierta medida ineficaz, y el aparente éxito de la fórmula de la convención utilizada para la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales, supuso que se estudiase la posibilidad de modificar el tradicional sistema de conferencia intergubernamental, introduciendo un foro abierto previo. En este sentido, desde la doctrina se defendió la oportunidad de organizar una convención en la que participasen todas las instituciones comunitarias, así como otra serie de actores sociales de la Unión Europea⁴. Quedaba claro, pues, que convendría que la próxima

² ELORZA, Javier, “La Unión Europea después de Niza”, en *Política Exterior*, vol. XV, nº79, 2001, p.101.

³ GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “Una reforma difícil pero productiva: la revisión institucional en el Tratado de Niza”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 9, 2001, p. 75.

⁴ A este respecto Jo Shaw, se mostraba a favor de una convención para debatir el futuro de la Unión, pero consideraba que la Carta Fundamental de Derechos podía no ser el laboratorio apropiado para conocer cómo debería funcionar una convención de carácter constitucional. SHAW, Jo, “The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications”, en *European Public Law*, vol. 7, nº 2, 2001, p. 213. En parecidos términos se manifiesta José M. Areilza de Carvajal, para quien “la negociación de la Carta de los Derechos Fundamentales, preparada a lo largo de 2000, por una convención similar, es un precedente válido, pero con matices”. Según el autor, ello se debe a que “en esta reforma del Tratado, la convención no ofrecerá un texto cerrado e inalterable a la Conferencia Intergubernamental. Si lo hiciera correría el riesgo de ser rechazado por algunos gobiernos, como ocurrió con la Carta y fracasaría toda la reforma”.

CIG fuera más abierta, al estilo, precisamente, de una convención, permitiendo la participación en el debate de todas las partes afectadas, incluidos el Parlamento y la Comisión, respecto de los que la impresión recibida hasta la fecha ha sido la de que son actores periféricos⁵.

El debate abierto sobre el desarrollo del futuro de la Unión Europea se inició en marzo de 2001. En las conclusiones de la Presidencia presentadas tras el Consejo Europeo de Gotemburgo de 15 y 16 de junio de 2001 se daba cuenta de las numerosas iniciativas que se habían emprendido. En las mismas, se indicaba que “Hasta el Consejo Europeo de Laeken continuarán las reflexiones sobre el modo de estructurar la fase preparatoria para la CIG de 2004 y de ampliar la participación en dichos trabajos, incluida la posible creación de un foro abierto”⁶.

El Parlamento Europeo y la Comisión se mostraron en todo momento a favor de dicho “foro abierto”. Así, el PE, en su resolución sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión⁷, concretamente en su punto sexto, “Insiste en el establecimiento de una Convención cuya composición deberá reflejar el pluralismo político europeo y en la que, en consecuencia y según el ejemplo de la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales, el componente parlamentario nacional y europeo deberá estar ampliamente representado”. Asimismo, el Parlamento consideraba “que tal convención puede representar una innovación indispensable para el éxito de la reforma democrática de la Unión Europea”.

La Comisión, por su parte, con anterioridad al Consejo Europeo de Laeken, emitió una comunicación sobre el futuro de la UE⁸, en donde recordaba que dicha institución venía defendiendo desde hacía meses una Convención para preparar la futura reforma de los Tratados, la cual reuniría a representantes de los Estados y de la Comisión junto a cargos electos europeos y nacionales. La Comisión consideraba que “la misión de la Convención será establecer orientaciones creíbles para que la Europa ampliada sea capaz de proseguir su integración política, económica y social”, para lo

AREILZA CARVAJAL, José M. de, “La Unión Europea de 2004 y la piedra filosofal”, en *Política Exterior*, vol. XVI, nº 85, 2002, p. 65.

⁵ GRAY, Mark y STUBB, Alexander, “Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?”, en *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*, número especial de *Journal of Common Market Studies*, 2001, p. 21.

⁶ Conclusiones de la Presidencia – Gotemburgo 15 y 16 de Junio de 2001 (SN 200/1/01 REV 13), p. 5.

⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión, de 29/11/01 (2001/2180(INI)), Este documento puede ser consultado en la dirección de Internet del Parlamento Europeo, en el enlace que lleva por título *2004 El futuro de Europa*. La dirección concreta de esta página web es http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_es.htm (mayo de 2002).

⁸ Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea, de 5/12/01 (COM (2001) 727 final).

que esta institución recomendaba “que se preste especial atención a la organización de la Convención, la cual, aunque esté inspirada en la fórmula utilizada para elaborar la Carta de los Derechos Fundamentales, persigue unos objetivos que son a la vez más amplios y más políticos”⁹.

1.2. La Convención sobre el Futuro de la Unión Europea

El Consejo Europeo celebrado en Laeken (Bélgica), los días 14 y 15 de diciembre de 2001, desvelaba definitivamente la convocatoria de una convención con el objetivo de “garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental”¹⁰. El Anexo I de las conclusiones de la presidencia recogía la “Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea”, la cual en su punto III establecía la convocatoria de una Convención sobre el futuro de Europa, “que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión” y cuyo cometido consiste en “examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles”.

Como se puede apreciar, aunque no se rompe totalmente con el sistema de la conferencia intergubernamental, sí se ha conseguido un método más abierto y plural. Como destaca José M. de Areilza, “desde el punto de vista jurídico, la modificación del tratado sigue a cargo de los representantes de los gobiernos, aunque les será imposible ignorar el resultado de los trabajos preparatorios de la convención”¹¹. Francisco Aldecoa entiende que el nuevo sistema de reforma establecido por la Declaración de Laeken reconoce el agotamiento de las Conferencias Intergubernamentales al considerar la necesidad de una preparación más democrática –por medio de la convención–, pero al no sustituirlo completamente, establece un sistema mixto en el que se recurre tanto a la convención como a la CIG¹².

⁹ Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea, pp. 3 y 4.

¹⁰ Conclusiones de la Presidencia – Consejo Europeo de Laeken (SN 300/1/01 REV 1), p. 1.

¹¹ Por ello, añade este autor, “todos los ejecutivos nacionales tratarán de influir al máximo en esta etapa previa”. AREILZA CARVAJAL, José M. de, op. cit., p. 65.

¹² Según afirma el autor “el Tratado no ha sido reformado en lo relativo a la reforma de los Tratados, que continuará siendo una labor intergubernamental”; no obstante la Declaración “introduce una innovación de la mayor importancia, basada en una preparación eficiente y participativa y precedida de un amplio y profundo debate público”. ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “La construcción europea en el siglo XXI: nuevos actores para enfrentarse a nuevos desafíos”, en Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 2002, p. 52.

En cuanto a la composición de la Convención, el Consejo nombró como Presidente de la misma a V. Giscard d'Estaing y vicepresidentes a G. Amato y J. L. Dehaene. Además, cuenta con 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada uno de los Estados miembros), 30 de los parlamentos nacionales (2 por cada parlamento nacional de cada Estado miembro), 16 del Parlamento Europeo¹³ y dos de la Comisión¹⁴. El Praesidium de la Convención está integrado por el Presidente de la misma, los dos vicepresidentes, y nueve miembros de la Convención (los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostenten la Presidencia del Consejo, dos representantes de los parlamentos nacionales, dos del PE y dos de la Comisión).

Este nuevo sistema más abierto queda patente en cuanto que también participan en la Convención, aunque como observadores, tres representantes del CES, tres de los interlocutores sociales europeos, seis del Comité de las Regiones (de los cuales dos son de regiones con competencias legislativas), y el Defensor del Pueblo Europeo. Pueden también intervenir los Presidentes del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Cuentas.

La Convención inició los trabajos el 1 de marzo de 2002 y se prevé que duren un año, aunque se habla ya de su alargamiento en el tiempo (hasta verano del 2003), celebrándose las reuniones en Bruselas. Siendo objetivo principal la transparencia del proceso, los debates y documentos de la Convención son públicos. Con la misma intención y para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se ha abierto un foro a las organizaciones que representan a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.), incluyéndose sus aportaciones en el debate. El documento final que se obtenga de la Convención será el punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental a celebrar en 2004.

¹³ La representación del PE en la Convención se compone de los siguientes 16 eurodiputados: como presidente de la delegación el español Iñigo Méndez de Vigo (PPE-DE), como vicepresidentes el alemán Klaus Hänsch (PSE) y el británico Andrew Nicholas Duff (ELDR), los alemanes Elmar Brok (PPE-DE) y Sylvia-Yvonne Kaufman (GUE-NGL), los franceses Olivier Duhamel (PSE) y Alain Lamassoure (PPE-DE), los británicos Timothy Kirkhope (PPE-DE) y Linda McAvan (PSE), los italianos, Cristiana Muscardini (UEN) y Antonio Tajani (PPE-DE), el danés Jens Peter Bonde (EDD), la holandesa Hanja Maij-Weggen (PPE-DE), el portugués Luis Marinho (PSE), la belga Anne Van Lancker (PSE) y el austriaco Johannes Voggenhuber (Verdes/ALE).

¹⁴ Además, los países candidatos a la adhesión están representados en las mismas condiciones que los Estados miembros (un representante del Gobierno y dos del parlamento nacional) y participan en las deliberaciones, pero no pueden impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros.

El sistema de convención establecido por la Declaración de Laeken fue favorablemente acogido por todas las instituciones, especialmente por aquellas que pasaban a participar en el proceso de reforma de los Tratados como el PE y la Comisión. Desde el propio Consejo se hacía hincapié en los avances que ello suponía, ya que para el Presidente belga Guy Verhofstadt (cuyo país ostentaba la Presidencia de turno del Consejo) se había iniciado “un genuino proceso constitucional de la Unión”, “se sientan las bases de una Europa menos centralizada” y destacó que “la contribución del Parlamento Europeo será decisiva”¹⁵. Por su parte, el ministro belga de Asuntos Exteriores Louis Michel se mostró a favor de que de los resultados de la Convención se derivase un aumento de las competencias y del protagonismo del Parlamento Europeo en el seno de la Unión.

Desde la Comisión, el Presidente de la misma, Romano Prodi, afirmó que “la Convención significa romper deliberadamente con el pasado”. También desde esta institución, el comisario Michel Barnier se felicitó del mandato abierto dado a la Convención porque permitirá hablar de todas las cuestiones y no limitarse a los flecos de Niza. Por último, desde los diferentes grupos políticos del Parlamento se destacó el método elegido –la Convención– superando el anterior sistema y el hecho de que se iniciaba un proceso constituyente, y se advirtió de la necesidad de contar con los ciudadanos y con los movimientos sociales¹⁶.

Es posible que no sea unánime la idea de que nos encontramos ante una futura reforma de la Unión de carácter constituyente, pero es innegable que se trata de un cambio de gran relevancia política, similar, como mínimo, al que tuvo lugar en Maastricht¹⁷. En todo caso, las revelaciones realizadas por el propio presidente de la Convención y el desarrollo de los debates dejan clara constancia de que desde la

¹⁵ Esta y las demás valoraciones a que haremos referencia a continuación han sido extraídas del comunicado de prensa emitido por el PE el 17 de noviembre de 2001 sobre los resultados de la cumbre de Laeken y el balance de la presidencia belga, que puede ser consultado en el correspondiente enlace en la dirección del PE en Internet (<http://www.europarl.eu.int>).

¹⁶ En este sentido se manifestaron los representantes de los diferentes grupos parlamentarios: Hans-Gert Poettering del PPE-DE, Enrique Barón Crespo del PSE, Patrick Cox (actual Presidente del PE) del ELDR, Paul Lannoye del Verdes-ALE, Francis Wurtz del IUE-IVN, Gerard Collins del UEN. Tan sólo Jens-Peter Bonde (EDD) y Koldo Gorostiaga (NI) mostraron algunas críticas, aunque no contra la fórmula de la Convención.

¹⁷ En este sentido, Antonio Moreno Juste afirma, tras analizar los escritos más recientes, que “se abre camino la hipótesis de que no se va a producir un proceso constitucional en el sentido tradicional, sino más bien un proceso ‘constitutivo’, que desarrolle una nueva estructura y funciones para la Europa comunitaria. Se trataría, en suma, de una adecuación funcional a la globalización, del mismo modo que el Tratado de Maastricht resultó una adaptación a las transformaciones operadas con el fin de la guerra fría”. MORENO JUSTE, Antonio, “El debate sobre el futuro de Europa. Alternativas posibles”, en *Política Exterior*, vol. XVI, nº 85, 2002, p. 204.

Convención se propondrá un texto constitucional para la UE, siendo opinión prácticamente unánime que el mismo será aprobado en la Conferencia Intergubernamental posterior.

2. LAS POSIBILIDADES QUE SE PRESENTAN PARA EL PARLAMENTO EUROPEO Y LA CODECISIÓN

2.1. Las propuestas institucionales

A partir del TUE de Maastricht el Parlamento Europeo ha aumentado su poder de manera ostensible, especialmente gracias a la codecisión, pero aún está lejos de ser un parlamento con poder legislativo total y de control sobre el gobierno¹⁸.

El método adoptado para llevar a cabo la reforma de los Tratados –la Convención– permite al Parlamento Europeo influir de manera más profunda en los resultados de la misma, por lo que posiblemente se acorte esa distancia que existe entre el PE y un parlamento estatal, en cuanto órgano legislativo y de control del gobierno. Además, las intenciones hechas públicas desde otras instituciones y diferentes ámbitos, hablan de la necesidad de reforzar los poderes del Parlamento por lo que la materia que nos ocupa –el procedimiento de codecisión– es objeto de los debates y las negociaciones.

A este respecto, antes incluso del Consejo Europeo de Laeken, se dieron a conocer interesantes propuestas de cara a los debates sobre el futuro de la UE, de las que se derivaba que la codecisión, la más que probable nueva ampliación de su ámbito de aplicación y, posiblemente, una nueva simplificación de dicho procedimiento, estarán presentes en aquéllos.

Así, la Comisión daba a conocer en octubre de 2001 su Libro Blanco sobre “La Gobernanza Europea”¹⁹, en el que realiza propuestas para renovar el método comunitario²⁰. Este documento aborda la cuestión de cómo la Unión Europea utiliza los

¹⁸ FERRER I JUNQUÉ, Xavier, *Els límits de la Unió Europea*, Barcelona, Editorial Mediterrània, 2000, p. 105.

¹⁹ Comisión Europea, *La Gobernanza Europea-Un Libro Blanco*, DOCE C 287, de 12/10/01.

²⁰ El documento aclara el concepto de “gobernanza” en la nota de la página 5 afirmando que el mismo se refiere a las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel

poderes que le otorgan sus ciudadanos, refiriéndose a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. Según se indica en el mismo, el objetivo es mejorar la legislación comunitaria para lo que se quiere abrir el proceso de decisión política con el fin de dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad, entendiendo que un mejor uso de sus poderes deberá permitir a la Unión Europea una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas²¹.

Los cambios propuestos por la Comisión en el punto III de su documento son los siguientes: una mayor participación de todos los actores sociales; mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados; contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial; y centrar las políticas y las instituciones. Tales cambios darán como resultado “una gobernanza más democrática” basada en los siguientes principios: apertura de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros; participación de los ciudadanos; responsabilidad de las instituciones de la Unión, de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles; eficacia de las medidas adoptadas; y coherencia entre las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas. Aunque la reforma que propone la Comisión lo es a nivel general, entre los cambios presentados se encuentran, lógicamente, referencias al proceso decisorio y, en particular, al procedimiento de codecisión.

Así, dentro de la idea de mejorar las políticas, las normativas y los resultados, la Comisión entiende que el Consejo y el PE deben esforzarse en mayor medida por acelerar el proceso legislativo. La Comisión parece referirse al proceso normativo en general, pues no determina el procedimiento legislativo concreto al que se dirigen sus observaciones, pero todo indica que se refiere al procedimiento de codecisión. En efecto, la Comisión propone que “en la medida que la Ley lo permita, el Consejo debería proceder a la votación en cuanto exista la posibilidad de alcanzar una mayoría cualificada, y no proseguir los debates en busca de la unanimidad”; asimismo, “cuando resulte oportuno, el Consejo y el Parlamento deberían tratar de llegar a un acuerdo no en segunda, sino en primera lectura, con ayuda de la Comisión”; y concluye afirmando que

européa, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

²¹ Para Marta Pardo Leal, en cambio, “en el Libro Blanco sobre la Gobernanza apenas se presentan propuestas innovativas”, no obstante, entiende esta autora que el documento en cuestión “tiene vocación de Libro Verde y que ahora se abre una amplia consulta que debería permitir reconducir con mayor acierto la reforma de la Gobernanza”. PARDO LEAL, Marta, “El Libro Blanco sobre la Gobernanza: ¿la reforma de la gobernanza de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?”, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 216, 2001, pp. 21 y 22.

“esta práctica podría permitir reducir el tiempo necesario para adoptar un acto legislativo entre seis y nueve meses”²².

Del mismo modo, cuando la Comisión propone centrar las políticas y las instituciones, en lo que respecta al Parlamento Europeo, entiende que esta institución “debería reforzar su control de la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión Europea”, para lo que el Parlamento “debería abandonar su papel actual de contable puntilloso y centrar en mayor medida sus tareas de control en torno a los objetivos políticos”, concluyendo que “una revisión de los ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión ayudaría al Parlamento Europeo a reforzar su papel en este sentido”²³.

Dentro de esa misma propuesta de cambio, el informe de la Comisión, en relación a las funciones de la misma y al control que sobre su actuación deben realizar el Consejo y el Parlamento, afirma lo siguiente: “...debería llegarse a una situación en que: (...) un mecanismo jurídico simple permitiera al Consejo y al Parlamento Europeo, en calidad de poder legislativo, ejercer el seguimiento y la actuación de la Comisión...”²⁴. Como puede observarse, la Comisión no duda en calificar como poder legislativo al dúo formado por el Consejo y el PE, otorgando a éste último categoría plena de legislador, precisamente porque no puede dudarse de que en el futuro el proceso legislativo ordinario o común será aquél que otorga al PE una participación al mismo nivel que el Consejo: el procedimiento de codecisión.

Por su parte, el PE se ha pronunciado también respecto a la próxima reforma y en lo que a la materia que nos ocupa se refiere. Ahora bien, la primera declaración del Parlamento a este respecto vino como respuesta, precisamente, a las propuestas de la Comisión recogidas en su Libro Blanco sobre la Gobernanza²⁵. En la resolución emitida, el PE no se mostró muy entusiasmado con el documento de la Comisión en lo que a su objetivo general se refiere y defendía “el mantenimiento del equilibrio institucional como la vía más adecuada para progresar en el sistema de integración” (punto 5). Para el PE es inaceptable que se pretenda “recortar las facultades normativas y la participación en el proceso legislativo de la única institución que es elegida directamente por los ciudadanos europeos y considera que el incremento de la

²² Comisión Europea, *La Gobernanza Europea-Un Libro Blanco*, p. 18.

²³ Comisión Europea, *La Gobernanza Europea-Un Libro Blanco*, p. 25.

²⁴ Comisión Europea, *La Gobernanza Europea-Un Libro Blanco*, p. 26.

²⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión “La Gobernanza europea”, de 29/11/01 (COM(2001)428-C5-0454/2001-2001/2181(COS)).

comunicación de los ciudadanos con las instituciones de la Unión pasa necesariamente por el refuerzo de las facultades legislativas del Parlamento” (punto 9); por ello, “la consulta a los sectores afectados con el objetivo de mejorar los proyectos legislativos tan sólo puede complementar, pero no sustituir los procedimientos y las decisiones de las instituciones legislativas legitimadas democráticamente; en el procedimiento legislativo solamente podrán decidir responsablemente el Consejo y el Parlamento, en su calidad de legisladores” (punto 11).

En la misma resolución el Parlamento Europeo se detiene en destacar la relevancia de la legitimidad democrática que le asiste. En este sentido, el texto parlamentario recoge en su punto 10 que “a) el ejercicio de las competencias por parte de las instituciones de la Unión implica una legitimación democrática, que se alcanza conjuntamente a través del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros (...); b) la legitimidad democrática presupone que la voluntad política en la que se basan las decisiones tiene su origen en la deliberación parlamentaria; se trata de un requisito sustantivo, no sólo formal...”²⁶. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el procedimiento legislativo que mayor deliberación parlamentaria permite o, mejor, que posibilita en mayor medida que los resultados de esa deliberación parlamentaria pasen a la normativa de la Unión, es el procedimiento de codecisión.

Destacamos asimismo, que para el Parlamento “con el traslado progresivo de competencias administrativas de la UE a agencias europeas dotadas de competencias de decisión se dificultarían el ejercicio del derecho de codecisión y el control político del Parlamento Europeo y también del Consejo” (punto 16). Por todo ello, y ante la celebración de una Convención sobre el futuro de la Unión, el PE “considera que cualquier modificación de los dispositivos legislativos comunitarios que afecten a aspectos institucionales o jurídicos de la gobernanza deberá hacerse mediante una modificación de los Tratados vigentes y, por lo tanto, estar incluida en el orden del día de la Convención” (punto 39).

A la par de esta resolución comentada, el PE emitió una resolución sobre el futuro de la Unión, a la que ya nos hemos referido²⁷. En ella, tras recordar en un

²⁶ El Parlamento solicita que se tengan en cuenta sus consideraciones respecto de la legitimidad democrática en el debate sobre la gobernanza europea. Además de lo ya mencionado, el Parlamento recuerda que la legitimidad “...implica que las decisiones políticas se basen en un consenso básico...” y que es “...inconcebible si no se establece una jerarquía clara de las responsabilidades políticas...” (letras c y d del punto 10 de la citada resolución).

²⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre el proceso constitucional y el futuro de la Unión, de 29/11/01 (2001/2180(INI)).

principio que los cuatro asuntos mencionados en la Declaración nº 23 aneja al Tratado de Niza no son exhaustivos, el Parlamento “Considera que las reformas institucionales no son un capítulo cerrado y que en el orden del día de la reforma de los Tratados deben incluirse puntos no abordados o no resueltos en el Tratado de Niza y que resultan indispensables para un funcionamiento más democrático y eficaz de las instituciones de la Unión, como son: (...) c) la simplificación de los procedimientos legislativos, que deben desarrollarse con transparencia, adoptando como principio general en materia legislativa el voto por mayoría cualificada en el Consejo y el procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo para reforzar el carácter democrático de la Unión;...” (punto 4). Como puede observarse, el PE no cesa en su actitud y mantiene su reivindicación de generalizar la codecisión en el proceso legislativo de la Unión.

En este sentido, el Parlamento mencionaba otros puntos no abordados en el Tratado de Niza y que deben debatirse y que, además, pueden ser directamente relacionados con la codecisión, Por un lado, “f) la introducción de una jerarquía de normas de la Unión”, lo cual facilitaría la determinación de aquellas materias de naturaleza legislativa que podrían incluirse en una nueva ampliación del ámbito de aplicación de dicho procedimiento. Por otro, “g) la plena participación del Parlamento Europeo en la política comercial común, en las relaciones económicas exteriores, y en la puesta en marcha y desarrollo de las cooperaciones reforzadas”, sectores respecto de los que la legislación de las materias en ellos englobadas podría ser realizada por medio de la codecisión.

Poco después de que lo hiciera el Parlamento y días antes del Consejo Europeo de Laeken, la Comisión emitió su postura ante el proceso de debate que se iba a iniciar sobre el futuro de la UE²⁸. La Comisión consideró que “un enfoque que se limite a los cuatro temas a que se refiere la declaración de Niza iría en detrimento de la credibilidad de la Convención”²⁹, de ahí que la propia institución realizase numerosas propuestas en diferentes materias. Entre las mismas, la Comisión entiende que es necesario reforzar la legitimidad democrática y la eficacia del sistema institucional europeo. Según se indica en el documento, “el sistema comunitario responde de manera generalmente satisfactoria a las necesidades de la Unión actual pero se hace acreedor a una reflexión desde el punto de vista de la legitimidad democrática y de eficacia”, respecto de lo cual la Comisión considera “que la Convención no podría estudiar el papel de los

²⁸ Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea, de 5/12/01 (COM(2001) 727 final).

²⁹ Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea, p. 5.

Parlamentos nacionales si no reflexionara previamente sobre la legitimidad democrática de nuestras instituciones comunes y sobre el equilibrio que debe mantenerse entre ellas”³⁰. En este sentido, y en el ámbito concreto del proceso legislativo, para la Comisión “el papel legislativo del Parlamento debería consolidarse” y “debería delimitarse con más precisión la función legislativa del Consejo”, ideas que para ser llevadas a la práctica conllevan, no sólo la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento decisorio que mayor participación posibilita al Parlamento como es la codecisión, sino también la realización de ciertas reformas formales puntuales en el mismo, con objeto de simplificarlo y agilizarlo.

Una vez iniciada la Convención sobre el Futuro de la UE, el 18 de abril de 2002 la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento aprobó una propuesta de resolución sobre la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros³¹. En dicha resolución se abogaba por la elaboración de una Constitución europea en la que se establezca tal delimitación competencial, pero en la que además se defina adecuadamente las funciones legislativa, ejecutiva y judicial autónomas en el seno de la UE, así como en la que se establezca una jerarquización eficaz de las normas (punto 10 de la resolución). Dicha resolución considera que la norma legislativa –la “ley” comunitaria, según recoge textualmente– “debe ser adoptada por las dos ramas del poder legislativo, el Consejo y el Parlamento, a las que les incumben las opciones políticas” (punto 11). El Parlamento no lo dice, pero fácilmente se deduce que para desarrollar tales consideraciones el procedimiento de codecisión es el instrumento idóneo.

Antes de la aprobación en pleno de la resolución a la que nos acabamos de referir, la Comisión de Asuntos Constitucionales elaboró un informe al respecto³², en el que se incluyó la exposición de motivos, la cual afirma que la intención del informe es “iluminar los trabajos de la Convención”. La exposición de motivos propone una serie de orientaciones, entre las que destaca, en relación a nuestra materia objeto de estudio, la conveniencia de aclarar en los textos (de los Tratados) el concepto de poder legislativo y poder ejecutivo a escala comunitaria³³.

³⁰ Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea, p. 7.

³¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024 (INI)).

³² Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024 (INI)), de 24/04/2002, PE 304.276.

³³ Punto 2 de la Exposición de Motivos, p. 18 del Informe.

En dicho documento se afirma acertadamente que “La confusión entre las instituciones políticas de la Unión (...) es consecuencia de la extrapolación de los órganos de gestión de la Europa comercial de los Seis, creada en Roma en 1957, a la Unión política de los Quince. Media docena de Tratados más tarde, ningún título ni capítulo de los textos fundamentales menciona aún la función legislativa...”³⁴. Desde la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE, redactora del informe, se proponen tres vías para la aclaración de la cuestión, en dos de las cuales la codecisión es la pieza fundamental:

- La primera solución consistiría en el reconocimiento de la existencia de dos ramas de la autoridad legislativa de la UE: el Parlamento, que representa a los ciudadanos, y el Consejo, que representa a los Estados. El texto de la comisión parlamentaria añade que “Este reconocimiento debería conducir lógicamente a atribuir a estas dos ramas poderes equivalentes en la materia (codecisión)”. Dado que el procedimiento de codecisión ya existe, la mención al mismo parece indicar que sería el único procedimiento normativo al que recurriría dicha autoridad legislativa.
- La segunda posibilidad consistiría en volver “al espíritu inicial del ordenamiento jurídico comunitario”, según el cual, la autoridad política establece los principios jurídicos (la “ley”), mientras que las modalidades prácticas corresponden al ejecutivo. A este respecto, la comisión parlamentaria recuerda que el PE, en su resolución de 13 de abril de 2000, a la que ya nos hemos referido, propuso distinguir entre los actos legislativos y los actos administrativos. Los primeros serían adoptados por el Consejo y el PE mediante el procedimiento de codecisión, mientras que los segundos corresponderían a la Comisión.

2.2. Los debates en la Convención

a) Sesión plenaria sobre los procedimientos legislativos

³⁴ Seguidamente se señala que “la jurisprudencia y la doctrina apenas contribuyen a aclarar el debate”. Como ejemplo de tal afirmación se mencionan las sentencias del TJCE de 6/7/82 (*Francia contra Comisión*) y de 30/6/88 (*Grecia contra Comisión*) según las cuales las directivas sobre la competencia, previstas en el art. 86.3 TCE y que competen a la Comisión, pertenecen a la categoría general de las directivas del art. 249 TCE, con lo que también la Comisión dispone de un poder legislativo autónomo. Un nuevo ejemplo de la confusión serían los actos adoptados por el Consejo Europeo (conclusiones de la Presidencia, relación de decisiones, actos del Consejo, informes, declaraciones, declaraciones comunes) que no tienen ningún efecto jurídico.

Entre los documentos de reflexión que se prepararon para los debates de la Convención, uno de ellos es parada obligada en el presente estudio. Nos referimos a la nota dirigida a los miembros de la Convención relativa a los procedimientos legislativos, que sirvió de base para el debate que se celebró en sesión plenaria de la Convención los días 12 y 13 de septiembre de 2002³⁵. Este documento, pone de relieve en su introducción la complejidad del proceso legislativo de la UE y pretende facilitar la reflexión sobre la necesidad de simplificar los diferentes procedimientos normativos³⁶.

La segunda parte del documento presenta los diferentes procedimientos normativos de la UE (codecisión, cooperación, dictamen conforme y consulta) y el papel que desempeñan las instituciones³⁷. A este respecto, la nota afirma que el Parlamento Europeo “codecide con el Consejo en la mayor parte de los ámbitos” (mercado interior, transportes, investigación, medio ambiente)³⁸. Esta idea se retoma cuando al presentar la situación del procedimiento de codecisión, se afirma que en el mismo el PE y el Consejo “toman parte en el procedimiento legislativo como colegisladores y en condiciones de igualdad”.

La nota destaca los positivos aspectos de la codecisión, especialmente los que son resultado de la reforma operada por el Tratado de Amsterdam y los surgidos de la propia práctica. Respecto de estos últimos, se remarcan los contactos interinstitucionales (“los diálogos tripartitos”) que facilitan la búsqueda de acuerdos y evitan alargar la duración del procedimiento al no recurrirse a la fase de conciliación. Ello ha favorecido que más del 70 % de los expedientes tramitados por codecisión finalicen en primera lectura (más del 30 %) o en segunda lectura (el 40 %)³⁹.

³⁵ Nota del Praesidium a la Convención “Procedimientos legislativos (incluido el procedimiento presupuestario) – situación actual”, CONV 216/02, de 24/07/2002.

³⁶ La nota afirma textualmente que “El ciudadano exige más simplicidad y quiere estar en condiciones de poder apreciar las cuestiones que se dirimen y de saber cómo legisla la Unión”, p. 2 de la nota (CONV 216/02). La idea de que los instrumentos jurídicos establecidos por los tratados son numerosos y complejos se recogía también en el documento “Los instrumentos jurídicos: sistema actual”, CONV 162/02, de 13/06/2002.

³⁷ Al procedimiento presupuestario se refiere la tercera parte del documento.

³⁸ Si bien también se recuerda que en otros sectores como la agricultura y las políticas estructurales se han mantenido otros procedimientos en los que el PE “tiene una capacidad menor para influir en el proceso legislativo”. CONV 216/02, pp. 4 y 5.

³⁹ La nota a la que nos referimos añade que en la mayoría de los casos “son los asuntos más sensibles desde el punto de vista político los que son objeto del procedimiento de conciliación, lo cual coincide con la lógica del procedimiento de codecisión”. Ahora bien, en el propio documento se reconoce que no siempre ocurre así, puesto que “en ocasiones llegan al procedimiento de conciliación asuntos relativamente técnicos, y a veces se llega a un acuerdo en primera lectura aun para un asunto delicado desde el punto de vista político, por motivos de prioridades políticas o de imperativo de calendario”. CONV 216/02, p. 8.

A continuación, se recogen las propuestas que se debatieron en la Conferencia Intergubernamental de 2000 pero que no fueron finalmente recogidas en el Tratado de Niza. Así, se hace referencia a la propuesta que emitió la Comisión de aplicar la codecisión a la adopción de todos los actos de carácter legislativo; las propuestas de la Presidencia consistentes, por un lado, en asociar la codecisión a un nuevo tipo de acto, el acto de carácter legislativo (que debía ser definido) y, por otro, establecer la mayoría cualificada en el Consejo para aquellos casos en que se establece la codecisión junto con la unanimidad; y, finalmente, la posibilidad de suprimir el procedimiento de cooperación por el de codecisión (aunque se reconoce que “una mayoría de las Delegaciones” se pronunció a favor de sustituirlo por el procedimiento de consulta)⁴⁰. Indudablemente, el traer a colación estas propuestas supone que la intención de los redactores del documento consistía en hacerlas objeto de nuevos debates en la Convención.

Por último, la cuarta parte del documento “Procedimientos legislativos (incluido el procedimiento presupuestario) – situación actual”, establece las líneas de reflexión que pueden explorarse para simplificar y hacer más comprensible el proceso de toma de decisiones de la UE, donde se aprecia la importancia que se otorga a la codecisión⁴¹:

- En primer lugar, se podría estudiar la forma de reducir el número de procedimientos legislativos que establece el Tratado. En la nota se cita como ejemplo la posibilidad de hacer extensivo el procedimiento de codecisión a los actos adoptados por mayoría cualificada e, incluso, que la codecisión sustituya a la cooperación.
- En segundo lugar, se propone estudiar la posibilidad de simplificar determinados procedimientos. Nuevamente, se expone un ejemplo referido al procedimiento de codecisión, pues se menciona la posibilidad de introducir mejoras y simplificaciones por lo que respecta al funcionamiento del Comité de conciliación.
- En tercer lugar, podría estudiarse la posibilidad de simplificar la redacción de las disposiciones de los Tratados en las que se describen los procedimientos legislativos.

La sesión plenaria de la Convención que trató estas cuestiones se celebró los días 12 y 13 de septiembre, cuyo objetivo, tal y como se indica en el orden del día establecido al efecto, consiste en simplificar los instrumentos jurídicos y los

⁴⁰ CONV 216/02, pp. 9 y 10.

⁴¹ CONV 216/02, p. 20.

procedimientos legislativos de la UE⁴². Durante la primera jornada se estudió la reducción de los instrumentos jurídicos de que dispone la Unión para ejercer sus competencias y el posible establecimiento de una jerarquía de normas. En la segunda jornada se trató sobre la racionalización de los diferentes procedimientos legislativos y la reducción de su número, así como la manera de simplificar algunos de tales procedimientos, citándose explícitamente el procedimiento de codecisión y el presupuestario. Como se ve, buena parte de lo que será el futuro de la codecisión se definió en esta sesión de la Convención sobre el Futuro de la Unión, aunque las decisiones finales no se conocerían hasta la finalización de la misma.

b) Los trabajos del Grupo IX de la Convención

Para poder preparar y desarrollar los debates adecuadamente, la Convención fue organizada en Grupos de trabajo encargados de estudiar con carácter previo a los debates en el pleno de la Convención los diferentes temas, para facilitar así los acuerdos del plenario. En lo que toca a nuestra materia de estudio, el Grupo IX, denominado “Simplificación” (cuya designación completa era “Simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos”), que había iniciado sus trabajos con anterioridad a la reunión plenaria de la Convención a la que nos hemos referido en el punto anterior, aumentó el ritmo de trabajo precisamente tras la misma. Tras reunirse en más de diez ocasiones durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2002, presentó a los miembros de la Convención su informe final⁴³.

Las reflexiones del Grupo se realizaron sobre la base de cinco procedimientos: codecisión, cooperación, dictamen conforme, dictamen simple (consulta) y toma de decisión del Consejo⁴⁴. El que mayor número de propuestas de reforma recibía era el procedimiento de codecisión, para el que el Grupo propuso las siguientes⁴⁵:

1. Generalización del voto por mayoría cualificada en el Consejo en todos los casos en los que se aplique el procedimiento de codecisión.

⁴² CONV 226/02 (contiene el comunicado de prensa en el que se recoge dicho orden del día, PRESSE 37).

⁴³ Informe final del Grupo IX “Simplificación”, de 29 de noviembre de 2002. CONV 424/02.

⁴⁴ El Grupo se ciñe a ellos porque entiende que, aunque existen unos treinta procedimientos normativos en función de la variedad de consultas de diversas instituciones u órganos, así como las modalidades de voto en el Consejo, si se hace abstracción de tales elementos y sólo se tiene en cuenta los papeles del Parlamento y del Consejo, los procedimientos de decisión se reducen a aquellos cinco. CONV 424/02, p. 14.

⁴⁵ CONV 424/02, pp. 14 y 15.

De este modo, los tres supuestos en los que el Consejo aún decide por mayoría cualificada pasarían a codecisión, lo responde a la lógica del procedimiento.

2. Flexibilización de la composición del Comité de Conciliación.

Dado que el Comité está compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del PE (apartado 4 del art. 251 TCE), en una Unión con 25 Estados miembros el Comité estará compuesto por 50 miembros. Desde el Grupo se propone una composición más flexible, de modo que se permita al Consejo y al Parlamento decidir el número de representantes en el Comité de Conciliación, siempre respetando el principio de paridad entre las dos instituciones.

3. Modificaciones lingüísticas.

Teniendo en cuenta que la codecisión es el procedimiento legislativo principal se sugiere cambiar su denominación por “procedimiento legislativo”, aunque no se descarta mantener la actual de “procedimiento de codecisión”.

Mayor importancia tiene la otra reforma lingüística propuesta, que pretende evitar que el artículo 251 de a entender que es el Consejo quien adopta los actos, o que las disposiciones que recurren a la codecisión no indiquen que es el Consejo el que, conforme al procedimiento del artículo 251, quien adopta el acto en cuestión. El objetivo del Grupo es evitar dichas formulaciones, que dan la impresión de no situar al PE y al Consejo al mismo nivel, para lo que recomienda proceder a una adaptación lingüística del artículo 251 TCE y de las diferentes bases jurídicas que recurren a la codecisión para tener en cuenta la paridad entre el Parlamento y el Consejo en calidad de legisladores dentro del marco de este procedimiento.

4. Generalización de la codecisión.

La codecisión ha de ser la regla general para la adopción de decisiones. El Grupo entiende que se mantendrían algunas excepciones en ámbitos en que el particular carácter de la Unión exige procedimientos de decisión autónomos o en ámbitos especialmente delicados, desde el punto de vista político, para los Estados miembros.

Esta última propuesta supone ampliar el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, lo cual se hace a costa de otros procedimientos normativos, que ven reducidos su respectivos campos de aplicación. Concretamente se ven afectados los procedimientos de cooperación y de dictamen conforme.

En cuanto a la cooperación, el Grupo proponía su supresión y pasar las cuatro materias relativas a la UEM para las que todavía se aplica a los procedimientos de

codecisión y consulta. El ámbito de aplicación de la codecisión se vería aumentado en estas dos materias:

- apartados 3 y 4 del artículo 99 TCE: adopción de normas del sistema de supervisión multilateral contemplado dentro del marco de la coordinación de las políticas económicas (apartado 5 del art. 99 TCE);
- apartado 2 del artículo 106 TCE adopción de medidas destinadas a armonizar los valores ominales y las especificaciones técnicas de las monedas⁴⁶.

Por lo que respecta al dictamen conforme, el Grupo recomendaba pasar a la codecisión con voto por mayoría cualificada en el Consejo, los tres siguientes supuestos:

- artículo 161 TCE: reglamentos de los Fondos estructurales y del Fondo de cohesión;
- apartado 5 del artículo 107 TCE: modificación de algunos artículos del Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE;
- apartado 6 del artículo 105: atribución de tareas específicas al BCE sobre la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras⁴⁷.

Por último, el Grupo realizaba una propuesta general que podía tener mucha relevancia en el procedimiento de codecisión, consistente en implicar al Parlamento y al Consejo en la programación legislativa, lo que suponía otorgarles una participación en la iniciativa legislativa⁴⁸. Ello conllevaría reforzar todavía más el papel del PE (aunque también el del Consejo).

2.3. La futura reforma de la codecisión

La idea de que la Convención tratará más temas de los previstos en el Tratado de Niza se desprendía de la propia Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión

⁴⁶ Al procedimiento de consulta pasarían los artículos 102.2 TCE (definiciones para la aplicación del principio de prohibición de acceso privilegiado de las autoridades públicas comunitarias y nacionales a las entidades financieras) y 103.2 TCE (definiciones para la aplicación del principio de prohibición a los bancos centrales de autorizar descubiertos o conceder otro tipo de créditos a las autoridades públicas comunitarias y nacionales, así como del principio de prohibición para la Comunidad y los Estados miembros de asumir y responder de los compromisos contraídos por esas autoridades públicas). CONV 424/02, p. 16.

⁴⁷ El resto de materias permanecerían en el ámbito de aplicación del dictamen conforme, respecto del cual el Grupo propone su ampliación, pues recomienda que este procedimiento se convierta en regla general para la ratificación de todos los acuerdos internacionales que tengan repercusión en la legislación comunitaria. CONV 424/02, p. 17.

⁴⁸ CONV 424/02, p. 18.

Europea⁴⁹. En este sentido, la Declaración establecía que la Unión debe afrontar un doble reto, uno dentro de sus fronteras, consistente en aproximar las instituciones al ciudadano, y otro fuera de sus fronteras, consistente en determinar el papel de la Unión Europea en el mundo. Respecto del primero, se afirmaba que los ciudadanos desean unas instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes, y que consideran que las cosas se hacen a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático⁵⁰. Si trasladamos estos deseos a la materia que nos ocupa, ello conllevaba la necesidad de aumentar la participación de la institución que representa a los ciudadanos en el control político y en la labor normativa, lo que supone, de nuevo, aumentar el ámbito de la codecisión y su simplificación.

El documento determina “los retos y reformas en una Unión renovada”⁵¹, emitiendo respecto de cada uno de ellos una serie de preguntas de muy variadas materias que constituyen las bases y los principios de los debates que se desarrollarán en la Convención. El tercero de dichos retos consiste en lograr más democracia, más transparencia y más eficiencia en la UE. A este respecto se lanzaba la pregunta de cómo aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las actuales instituciones, planteándose entre diversas cuestiones la de si debe reforzarse el papel del PE y si debe ampliarse la codecisión. Del mismo modo, se preguntaba sobre los medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las instituciones en una Unión de treinta Estados miembros, planteándose entre otros asuntos la cuestión de cómo simplificar y acelerar el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo⁵².

a) Posibilidades

Pensando en los posibles resultados de la Convención, ¿qué sucederá en relación a la codecisión? Desde nuestro punto de vista, en principio, podrían establecerse cuatro hipótesis respecto a lo que pueda suceder en la próxima reforma que se derive de lo discutido en la Convención:

⁴⁹ Contendida, como ya se ha indicado, en el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia – Consejo Europeo de Laeken (SN 300/1/01 REV 1).

⁵⁰ Conclusiones de la Presidencia – Consejo Europeo de Laeken, p. 20.

⁵¹ Los retos son los siguientes: un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea; la simplificación de los instrumentos de la Unión; más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea; el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos.

⁵² Conclusiones de la Presidencia – Consejo Europeo de Laeken, p. 23.

- La primera respondería al deseo de los más europeístas y supondría, por un lado, que se daría respuesta a todas las críticas que ha recibido el procedimiento de codecisión desde sus orígenes (relativas a su complejidad) y que no fueron solventadas con el Tratado de Amsterdam y, por otro, la extensión generalizada del ámbito de aplicación de la codecisión, que pasaría a ser el procedimiento legislativo normal o común.
- Una segunda hipótesis más pragmática sería la de suponer que el procedimiento recibiera algunos retoques que facilitasen todavía más el logro de acuerdos, como, por ejemplo, dotar al Parlamento de la posibilidad de participar en la elaboración de la posición común, reducir el poder de la Comisión al menos en lo que a sus efectos sobre las mayorías requeridas en el Consejo y, sobre todo, en lo que al Parlamento se refiere, así como extender ampliamente el ámbito de aplicación del procedimiento a través del establecimiento de una jerarquía de normas a nivel comunitario.
- La tercera hipótesis sería una reforma de mínimos, similar a la establecida por el Tratado de Niza. En la agenda de la CIG de 2000, no se preveía debate alguno sobre la codecisión y, sin embargo, los debates sobre el procedimiento de codecisión estuvieron presentes en las negociaciones, relacionada además con otros importantes temas como lo relativo a la mayoría cualificada del Consejo o al concepto de “actos legislativos”, lográndose finalmente una ampliación del campo de aplicación del procedimiento.
- La última de las hipótesis, la más pesimista, consistiría en que no hubiese cambio alguno respecto de la codecisión, ni siquiera una ampliación de su ámbito de aplicación, manteniéndose tal cual está.

Conocidas las propuestas de las diferentes instituciones y lo recogido por el Consejo Europeo de Laeken en su Declaración sobre el Futuro de Europa, descartamos totalmente la cuarta hipótesis, pues debe darse por seguro, como mínimo, un resultado como el contemplado en la tercera hipótesis, es decir, una ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión y no consideramos descabellado esperar una simplificación formal del procedimiento como la mencionada en la segunda hipótesis. A diferencia de lo que sucedió en la última CIG de 2000, en los debates ya iniciados sobre la próxima reforma la codecisión estará oficialmente presente. Así se pone de relieve, no tanto por las propuestas del propio PE y también de la Comisión, instituciones que siempre se han mostrado favorables a ahondar en lo positivo que es dicho procedimiento, sino porque sobre la misma se plantean preguntas y cuestiones por parte

del propio Consejo Europeo en la Declaración sobre el futuro de la Unión. Recordemos, además, que la Convención sobre el Futuro de la Unión debate sobre la simplificación del proceso legislativo en la UE y que, a este respecto, en lo que a la codecisión se refiere expresamente, en los documentos preparatorios de tal debate se recogen como ideas sobre las que reflexionar tanto la ampliación del ámbito de aplicación de este procedimiento, como la simplificación de su desarrollo.

b) Ampliación del ámbito de aplicación

Se puede dar por sentado una nueva extensión del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, si bien la magnitud de la misma dependerá del resultado que se obtenga de los dos temas relacionados con la codecisión y que, sin duda, se volverán a tratar: la definición del concepto de “acto legislativo” y la ampliación de las materias sometidas a mayoría cualificada en el Consejo⁵³. Además, en este caso, deberá abordarse no sólo la posibilidad de incluir en la codecisión las nuevas materias que puedan pasar a la mayoría cualificada, sino también lo que pueda suceder con las que en la actualidad se encuentran en el campo de tal mayoría y no lo están en el ámbito de aplicación de la codecisión.

Vista en la práctica la eficacia y el buen funcionamiento del procedimiento de codecisión, la ampliación de su ámbito de aplicación es considerado positivo desde todos los sectores, aunque, lógicamente sea desde el Parlamento Europeo desde donde se reclama con mayor insistencia. En la óptica de esta institución, la extensión de la codecisión a todos los actos legislativos resulta necesaria para asegurar la democratización del proceso legislativo europeo⁵⁴ y, desde el punto de vista de las relaciones entre las instituciones, para reducir la eventualidad de conflictos inútiles sobre las bases jurídicas⁵⁵. De este modo, se acentuaría en la práctica la idea ya destacada por Nicolás Navarro Batista de que la extensión de la codecisión y la práctica

⁵³ Materias que durante la Convención se han vuelto a poner sobre la mesa por medio de la Nota del Praesidium a la Convención “Procedimientos legislativos (incluido el procedimiento presupuestario) – situación actual” (CONV 216/02), p. 9.

⁵⁴ Idea que comparte Jan Wouters, quien se muestra partidario de que el PE participe en la regulación de todos los actos de naturaleza legislativa como un medio para reducir el déficit democrático. WOUTERS, “Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections on the Treaty of Nice”, *European Law Review*, nº 26, 2001, pp. 355 y 356.

⁵⁵ PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “El Parlamento Europeo y el principio de democracia en la Unión Europea”, en FARAMIÑÁN GILBERT, Juan Manuel de (coordinador), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2000, p. 149.

eliminación del procedimiento de cooperación originarán una mayor uniformidad en las formas de participación legislativa del PE⁵⁶.

En el caso de que la extensión del ámbito de la codecisión no sea generalizada, la misma tendría que ser realizada caso por caso dentro de cada ámbito, lo cual tampoco es a priori algo negativo, pues ya está ocurriendo en materias como el medio ambiente. Ahora bien, tal y como indica Manuel Pérez González, si se sigue esta vía, deberán establecerse “unas pautas claras y precisas que permitan distinguir dentro de un ámbito concreto los aspectos legislativos y los que corresponden a la ejecución o gestión o, en general, a la esfera del poder reglamentario”⁵⁷. Añade este autor que parece necesario seguir desarrollando el Derecho de la UE en tales aspectos, y que en aras de una mayor democracia y eficacia del sistema comunitario, algunas de las reivindicaciones pendientes del PE en pro de nuevos avances en la extensión de la codecisión lograrán superar las reticencias de los Estados miembros, reticencias que, por lo demás, tal y como destaca el propio Manuel Pérez González, “son más de base política que técnico-jurídica”⁵⁸.

Por último, en cuanto a la expansión de la codecisión, son varios los autores que vienen advirtiendo sobre la necesidad de controlar el proceso de extensión de los poderes legislativos del Parlamento con el objetivo de que no se torne indefinida y contraria a la razón, puesto que, a la vista del carácter técnico de muchos actos comunitarios, se puede dudar del interés de una intervención parlamentaria en su elaboración. En este sentido, centrandó este razonamiento en la codecisión, no sería razonable extender su ámbito de aplicación a absolutamente todas aquellas materias en las que el Consejo decide o pueda decidir en el futuro por mayoría cualificada⁵⁹.

⁵⁶ De ahí que se acuda con menor frecuencia al Tribunal de Justicia para solucionar ese tipo de conflictos. NAVARRO BATISTA, Nicolás, “El sistema institucional en el Tratado de Amsterdam”, en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* (Suplemento), nº 2, 1998, p. 18.

⁵⁷ PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, op. cit., p. 149.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 149.

⁵⁹ Araceli Mangas Martín se ha pronunciado en este sentido prácticamente desde la introducción del procedimiento de codecisión por el TUE. Así, ante las peticiones del PE de que los ámbitos de la codecisión coincidan con todas las materias en las que el Consejo decida por mayoría cualificada, la autora ha señalado que esta reivindicación resulta desproporcionada, pues numerosos ámbitos en los que el Consejo adopta decisiones son impropios de un órgano legislativo, añadiendo que “el método parlamentario bloquearía al PE y le impediría un trabajo de calidad en verdaderos ámbitos legislativos”, MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1996, p. 189. Posteriormente también otros autores se han pronunciado en la misma línea, como son los casos de NAGANT DE DEUXCHAISNES, D., “Une réforme hésitante des institutions”, en LEJEUNE, Y. (coordinador), *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruselas, Bruylant, 1998, p. 119, y PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, op. cit., p. 149.

c) Simplificación

En cuanto a la posible simplificación del procedimiento, es más difícil aventurarse sobre un resultado amplio. Puesto que desde todos los ámbitos se considera necesario acelerar y hacer más eficaz el proceso normativo y siendo la codecisión el procedimiento más relevante, todo indica que podía sufrir algún tipo de reforma. Recordemos que en la Declaración de Laeken el propio Consejo Europeo daba por sentado que la codecisión será simplificada, puesto que preguntaba por el modo de llevarla a cabo. Del mismo modo, la Nota del Praesidium de la Convención sobre el Futuro de la Unión “Procedimientos legislativos (incluido el procedimiento presupuestario) – situación actual”, en las líneas de reflexión que establecía para el debate correspondiente, recomendaba el estudio de la posible simplificación de los procedimientos legislativos, sugiriendo, en lo que a la codecisión se refiere, la introducción de mejoras en la fase de conciliación. Así, recordando lo expresado en la segunda de las hipótesis presentadas más arriba, es posible que se realicen algunos retoques que faciliten todavía más el logro de acuerdos, como, por ejemplo, dotar al PE de la posibilidad de participar en la elaboración de la posición común, o reducir el poder de la Comisión al menos en lo que a sus efectos sobre las mayorías requeridas en el Consejo y, sobre todo, en el PE se refiere.

d) Posible resultado final

La realidad conocida hasta el momento parece indicar que el resultado final de la próxima reforma, en lo que a la codecisión se refiere, se acercará a la segunda de las hipótesis antes mencionadas.

Ya hemos visto cuál es la propuesta realizada por el Grupo de trabajo correspondiente a la Convención: en lo que a la ampliación del ámbito de aplicación se refiere, la misma tendría lugar al incrementarse en nuevas materias tomadas de los procedimientos de cooperación y de dictamen conforme; en cuanto a la simplificación, si bien el desarrollo del procedimiento seguiría igual, se facilitaría la adopción de acuerdos al generalizar la mayoría cualificada en el Consejo para todas las materias sometidas a codecisión y se flexibilizaría la composición del Comité de Conciliación; por último, se proponen una serie de modificaciones formales en el ámbito lingüístico.

Es cierto que podría no ser aprobada en todos sus elementos la propuesta, al ser debatida en la correspondiente sesión plenaria de la Convención, pero nada parece indicar que así suceda, pues las propuestas de los Grupos de trabajo se realizan con el suficiente consenso previo que, en cierta medida, asegura el éxito en el pleno. Del mismo modo, el proyecto de Tratado que emane de la Convención podría ir más allá del informe del Grupo de trabajo correspondiente, generalizando el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión.

Mayor problema podría traer la Conferencia Intergubernamental posterior a la Convención (a desarrollar en el año 2004). Esta CIG será la encargada de acordar la reforma de la Unión, partiendo, eso sí, del texto presentado por la Convención. En principio la idea era que los Estados miembros tomaran dicha propuesta como un documento más a tener en cuenta en los debates y negociaciones a desarrollar en la CIG. No obstante, la relevancia pública que está teniendo la Convención, la alta participación de las diferentes fuerzas sociales europeas en la misma y el amplio seguimiento que de la misma están realizando los diferentes medios de comunicación, hacen que difícilmente la futura Conferencia no considere con el máximo detenimiento el texto que resulte de la Convención. Es más, se habla ya de que posiblemente la Conferencia apruebe la reforma propuesta desde la Convención, pues otra opción no sería comprendida por la opinión pública europea y constituiría un fracaso⁶⁰.

En definitiva, el futuro cercano parece que traerá un nuevo avance, de superior magnitud que el dado en Niza, en este proceso de democratizar la estructura institucional y el sistema legislativo de la Unión Europea que se inició en Maastricht con la introducción en el Derecho comunitario del procedimiento de codecisión, y por el que la institución representante de los pueblos de la Unión –el Parlamento Europeo–, elegida por sufragio directo de los ciudadanos europeos, participa como verdadero legislador en la actividad normativa de la Unión Europea.

⁶⁰ De esta opinión es Francisco Aldecoa, quien entiende que tal y como se están desarrollando los acontecimientos, la futura Conferencia Intergubernamental necesariamente aprobará el texto propuesto por la Convención. Añade el autor que posiblemente ello conlleve que la Convención no se arriesgue a realizar una propuesta excesivamente audaz, pero en todo caso, ello supondrá un cambio definitivo en el mecanismo de reforma de la Unión, que dejaría al margen, al menos en cierto modo, el tradicional sistema de las CIGs, lo cual ya de por sí es todo un éxito. Aún así, considera que la reforma no lo será de mínimos, sino más bien se tratará de una profunda reforma. Estas afirmaciones fueron realizadas en el coloquio posterior a la Conferencia titulada “El debate sobre el futuro de la Unión Europea: la Convención” que Francisco Aldecoa impartió en el marco de la segunda edición del seminario *La Unión Europea. Diferentes aspectos de una realidad de la que somos parte*, organizado por el Departamento de Evaluación de la Gestión e Innovación Empresarial de la Universidad del País Vasco y celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 2002 en la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Bilbao.

Conclusiones

Al comienzo del presente estudio decíamos que el objetivo del mismo era demostrar que el procedimiento normativo regulado por el artículo 251 TCE (antiguo art. 189 B TCE), conocido como procedimiento de codecisión, ha supuesto el mayor avance para la democratización del entramado institucional de la Unión Europea, al posibilitar al PE, junto al Consejo, un ejercicio real del poder legislativo. Lo cual ha sido puesto de manifiesto por el trabajo realizado, para lo que se ha seguido una línea analítica, en cuanto que se ha efectuado un profundo estudio de los fundamentos y las características del procedimiento a la vez que se ha ahondado en el análisis del desarrollo de sus diferentes fases y de sus efectos, pero al mismo tiempo histórica, en cuanto que el análisis ha sido realizado siguiendo la evolución que el procedimiento ha sufrido en el tiempo, deteniéndonos en cada una de las reformas habidas. Como colofón a todo lo investigado, expresaremos a continuación lo finalmente deducido desde la premisa inicial, a través de las siguientes conclusiones:

Primera: La continua lucha del Parlamento Europeo para ser dotado de los poderes legislativos que como institución representante de los pueblos de la Unión Europea le corresponden, está resultando fructífera.

Si bien es cierto que desde sus orígenes las Comunidades Europeas fueron creadas siguiendo el esquema tridimensional del poder enunciado por Montesquieu, también lo es que no correspondió una institución para cada poder (ejecutivo, legislativo y judicial). La Asamblea creada¹ carecía de poder legislativo alguno pues sus funciones se reducían a las propias de un órgano de consulta y sus miembros no eran elegidos por sufragio popular.

¹ Habría que decir “Asambleas” pues recordemos que en un principio fueron tres, una por cada una de las Comunidades, al igual que sucedió con el resto de las instituciones y órganos consultivos.

Como se ve, las Comunidades Europeas adolecían de una de las características fundamentales de todo sistema democrático: el órgano encargado de elaborar las leyes y normas que regulan los diferentes ámbitos de la comunidad es la representación de la ciudadanía. Si bien es cierto que las Comunidades Europeas no constituían un Estado (ni lo es, hoy por hoy, la Unión Europea), al menos en lo que a su concepción se refiere, también lo es que, desde un principio, las Comunidades se alejaban mucho del concepto tradicional de “Organización Internacional” (más aun la UE en la actualidad). El poder legislativo quedaba, así, en manos del Consejo, es decir, de los Estados.

Esta Asamblea, que pasó a denominarse “Parlamento Europeo” en 1962, recibió sus primeros poderes legislativos entre 1970 y 1975², aunque se circunscribían al ámbito presupuestario, materia, por otra parte, de gran relevancia. Asimismo, en 1975 se instauró el procedimiento de concertación, el cual constituía el primer intento de hacer participar al Parlamento Europeo en las labores normativas junto con el Consejo, pero que en la práctica resultó fallido.

Uno de los momentos clave en la historia del PE fue su elección por sufragio universal directo, lo que tuvo lugar por primera vez en 1979. El hecho de que esta institución se viese, por fin, compuesta por representantes elegidos directamente por los ciudadanos europeos otorgó un importante empuje a la demanda de dotar al Parlamento del papel legislador que le correspondía, más aún ahora que gozaba de una legitimidad de la que carecían las otras instituciones, de modo que desde el propio PE cobraron fuerza los movimientos en ese sentido. El Parlamento iniciaba una lucha, que todavía hoy perdura, al objeto, no sólo de lograr sus propios –y legítimos– intereses, sino de conseguir también un contexto más democrático en el proceso de integración europea.

El más claro ejemplo de la aportación del PE para que dicho proceso de integración fuese también un proceso democrático y democratizador fue su Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea³, por el que proponía una Unión Europea sobre la base de una profunda reforma institucional que, en lo que al propio Parlamento Europeo se refería, colocaba a esta institución en el lugar que como tal parlamento que es le corresponde. Este Proyecto tuvo una repercusión tal que influyó notablemente en el giro que tomó el proceso de construcción europea, dando lugar a importantes reformas en los años posteriores.

² Por medio de las reformas establecidas por los Tratados de Luxemburgo, de 22 de abril de 1970, y de Bruselas, de 22 de julio de 1975.

³ El conocido como “Proyecto Spinelli”, de 14 de febrero de 1984.

De este modo, el PE vio ampliadas sus competencias legislativas por medio del procedimiento de cooperación instaurado por el Acta Única Europea en 1986. Indudablemente, el AUE no establecía una reforma institucional de la profundidad que el Parlamento proponía en su Proyecto, aunque al menos potenciaba la incidencia normativa del Parlamento Europeo. Sin embargo, el grado de democratización que aportaba este procedimiento no era muy elevado, pues, aunque posibilitaba la facultad codecisora del Parlamento junto con el Consejo, la última palabra la tenía esta institución en exclusiva.

Algo parecido puede decirse respecto de la otra aportación del AUE en materia normativa que fue el procedimiento de dictamen conforme. Este procedimiento fue introducido para un número muy reducido de materias (que posteriormente se ha ido ampliando), si bien colocaba al Parlamento en una posición colegisladora real, aunque negativa puesto que se le confería un derecho de veto: sin la conformidad parlamentaria, el Consejo no podía adoptar una norma en las materias sometidas al procedimiento. Ahora bien, el Parlamento no podía enmendar ni modificar la propuesta del Consejo, por lo que sus posibilidades de actuación eran muy limitadas y, por lo tanto, su capacidad para influir en la actividad legislativa resultaba bastante reducida.

Estos pasos a favor de instaurar una estructura democrática, tanto en la forma como en el fondo, en el sistema institucional comunitario, facilitando una intervención normativa del PE, fueron ampliamente superados por la reforma que instauró el Tratado de la Unión Europea de Maastricht en 1992.

Segunda: El procedimiento de codecisión instaurado por el Tratado de Maastricht supuso el mayor avance cualitativo para el Parlamento Europeo en su objetivo de lograr verdaderos poderes legislativos.

El procedimiento normativo regulado por el artículo 189 B TCE creado por el TUE de Maastricht establecía un mecanismo decisor que situaba en un nivel parejo al Consejo y al Parlamento.

En efecto, sobre la base del procedimiento de cooperación se añadió, además de otra serie de cuestiones procedimentales, una fase de conciliación entre el Consejo y el PE, otorgando al mismo tiempo a la institución parlamentaria un derecho de veto. De todo ello deriva la complejidad del procedimiento de codecisión en lo que a su desarrollo se refiere, lo que a su vez, en palabras de Nicolás Navarro Batista, “obedecía

a la necesidad de conciliar los diversos intereses en juego inherentes al propio procedimiento: el aumento sensible de las facultades del Parlamento, no alterar gravemente el papel del Consejo y de la Comisión y, al mismo tiempo, garantizar la eficacia del proceso decisorio”⁴.

El procedimiento de codecisión tenía su punto de partida en una propuesta de la Comisión, que se presentaba al Consejo y al Parlamento Europeo, el cual realizaba una primera lectura de la misma y transmitía su dictamen al Consejo, quien fijaba una posición común. Ésta se sometía en el Parlamento a una segunda lectura siendo informado por el Consejo y por la Comisión.

Transcurridos tres meses cabían cuatro soluciones. La primera era que el Parlamento aprobase la posición común, en cuyo caso el Consejo adoptaba definitivamente dicho acto con arreglo a la posición común. La segunda, que el Parlamento no adoptase decisión alguna; también en este caso, el Consejo adoptaba el acto con arreglo a la posición común.

En tercer lugar, el Parlamento Europeo podía indicar su intención de rechazar la posición común. En este caso, el Consejo podía convocar una reunión del Comité de Conciliación para dar una explicación más completa de su posición. Dicho Comité de Conciliación estaba compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento. A continuación, el Parlamento debía o confirmar su rechazo a la posición común, en cuyo caso el acto propuesto se consideraba no adoptado, o proponer enmiendas.

En este último caso la Comisión emitía un dictamen sobre estas enmiendas. Si en un plazo de tres meses el Consejo las aprobaba se modificaba la posición común y se adoptaba el acto en cuestión. Si el Consejo no aprobaba las enmiendas, debía convocar al Comité de Conciliación, el cual procuraba alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Si el Comité aprobaba un texto conjunto, el Parlamento y el Consejo podían adoptar el acto conforme al texto conjunto, por mayoría absoluta de votos emitidos el Parlamento y por mayoría cualificada el Consejo. Si una de las dos instituciones no aprobaba el acto, éste se consideraba no adoptado.

Si el Comité de Conciliación no aprobaba un texto conjunto, el acto propuesto se consideraba no adoptado, salvo que el Consejo confirmase la posición común que hubiese acordado antes de iniciarse el procedimiento de conciliación, con las enmiendas

⁴ NAVARRO BATISTA, Nicolás, *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995, p. 164.

propuestas del Parlamento. En este caso, el acto en cuestión era finalmente adoptado, salvo que el Parlamento rechazase el texto, en cuyo caso el acto propuesto se consideraba no adoptado.

En cuanto al ámbito de aplicación, el procedimiento se aplicaba, en primer lugar, a la mayoría de las disposiciones que el Acta Única Europea había introducido con el fin de lograr el mercado interior, en segundo lugar, a los nuevos ámbitos de competencia adquiridos por la Comunidad y, finalmente, aquellas otras materias que suponían una extensión de la competencia comunitaria existente.

La respuesta general ante este procedimiento consistía en considerarlo un importante impulso para convertir al PE en verdadera institución legislativa, reforzando el carácter democrático de todo el entramado comunitario. La mayoría de los autores coincidieron en señalar, de uno u otro modo, que la codecisión era un avance. Este procedimiento impulsó el desarrollo del proceso que se estaba intentando llevar a cabo para que el Parlamento detentase un mayor peso político entre las instituciones comunitarias, con el objeto de dotar al PE de las competencias y la legitimidad democrática que en el ámbito interno de cada uno de los Estados miembros tienen sus respectivos Parlamentos. Este procedimiento instaurado por el TUE de Maastricht no estableció una codecisión perfecta, pues, a fuerza de ser puntillosos, no sitúa al Parlamento Europeo y al Consejo en la misma situación, en todas las fases del proceso, lo que conllevó que algunos hablasen de “verdadera codecisión” y otros no lo aceptasen así. Sin embargo, hizo imposible defender a partir de entonces la idea de que el Consejo era la única institución para la producción normativa, pues convirtió al PE en colegislador. Además, esa igualdad entre las dos instituciones sí se estableció para cuando se quería modificar o no aceptar la propuesta de la Comisión, puesto que el Parlamento tenía la posibilidad de no aceptar el texto tras la segunda lectura y tras finalizar la fase desarrollada en el Comité de Conciliación⁵.

Sin embargo, el procedimiento también recibió duras críticas desde el principio, referidas a aspectos como el excesivo poder que mantenían el Consejo y la Comisión, el ámbito de aplicación no excesivamente amplio, el carácter negativo de los poderes del PE y, especialmente, la complejidad del procedimiento.

⁵ De este modo, como ya hemos expuesto, las materias que se encuadraron en el ámbito de aplicación de la codecisión ya no podían ser adoptadas sin, al menos, la aprobación tácita del Parlamento.

En este doble sentido se expresó el propio Parlamento⁶ al afirmar “como elemento positivo la ampliación de los poderes legislativos del Parlamento Europeo en algunas áreas”, si bien destacaba al mismo tiempo que no se trataba de una situación de colegislación plena puesto que no se preveía “un auténtico procedimiento de codecisión en el que el Parlamento Europeo y el Consejo tendrían los mismos poderes de decisión sobre un acto, ya que el Consejo está autorizado a decidir unilateralmente en ausencia de un acuerdo con el Parlamento y sólo recurre a este procedimiento en un número limitado de casos”. A pesar de todo, el PE decidió tomar este procedimiento como un valioso instrumento para llevar a efecto sus esfuerzos a favor de una Unión Europea democrática y eficaz.

La realidad ha demostrado que el Parlamento ha cumplido su intención. Durante la vigencia del Tratado de Maastricht (de noviembre de 1993 a abril de 1999) se llevaron a cabo 165 procedimientos de codecisión, de los cuales en 99 casos se adoptó un acto en primera o segunda lectura y en 66 ocasiones se convocó al Comité de Conciliación, obteniendo un resultado exitoso en 63 supuestos. Asimismo, un elevado porcentaje de las enmiendas presentadas por el Parlamento fueron aceptadas por el Consejo⁷, lo que demuestra la existencia de una vía de hecho por la que el PE podía ejercer una influencia directa en la actividad legislativa⁸.

La codecisión permitía que los problemas comunes se solucionasen de una manera más positiva y equilibrada, pero sobre todo, por vías más democráticas, al favorecer una mayor intervención en el desarrollo de dichas soluciones al órgano representante de los ciudadanos. Este procedimiento otorgó al PE un peso similar al del Consejo a lo largo del proceso legislativo comunitario, pues en la práctica, el Parlamento pasaba a ser un participante de pleno derecho en el mismo. Es más, si consideramos las posibilidades de finalización del procedimiento que quedaban en manos del Parlamento, se observa que, por primera vez en la historia del proceso de integración europea, el órgano surgido directamente del sufragio popular se ve reconocer, en cuestiones europeas propiamente dichas, un poder superior al atribuido a

⁶ Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales de 7 de abril de 1992, DOCE C 125, de 18 de mayo de 1992.

⁷ Algunas de las cuales lo fueron en la forma redactada por el Parlamento, otras con la forma de un compromiso y otras con una declaración anexa.

⁸ Lo que se aprecia de un modo especial en los contactos y las reuniones informales que mantenían principalmente el PE y el Consejo, pero también la Comisión, en la fase de conciliación, conocidos como “diálogo a tres bandas”.

órganos indirectamente emanados de elecciones nacionales, como son la Comisión y el Consejo. Ahora bien, dicho poder es un derecho de veto, un poder negativo.

Sin embargo, la realidad también ha dejado patente que las críticas lanzadas contra la codecisión en el momento de su introducción en el Derecho comunitario tenían un fundamento serio. En primer lugar, las numerosas fases del procedimiento, el gran abanico de posibles actuaciones de las instituciones participantes, las diferentes posibilidades de finalización y la extensión en el tiempo del procedimiento, dejaban constancia de la excesiva complejidad de un procedimiento que podía dar más juego de haber sido más simple. En segundo lugar, la falta de un fundamento claro y razonado en la determinación del ámbito de aplicación de la codecisión y el hecho de que, a pesar de la citada complejidad, se posibilitaba una regulación eficaz de las materias sometidas, conllevaba una exigencia de su aplicación a otras materias. Por último, el desarrollo del procedimiento en la práctica reveló las carencias en determinados aspectos como la falta de iniciativa legislativa por parte del Parlamento, el excesivo poder de intervención que mantenía la Comisión y el carácter negativo de los poderes del PE⁹. Siguiendo esta línea, la doctrina puso de manifiesto otros aspectos a resolver como la innecesaria primera intervención del Comité de Conciliación, los casos en que se requería unanimidad en el Consejo y el desequilibrio a favor del Consejo de la tercera lectura.

Tercera: La reforma de la codecisión establecida con el Tratado de Amsterdam ha reforzado el papel legislador del Parlamento Europeo y supone un importante paso en el proceso democratizador de la Unión iniciado en Maastricht.

El precepto regulador del procedimiento de codecisión instaurado en Maastricht, el artículo 189 B TCE, recogía en su apartado 8 que su revisión en la próxima CIG de 1996 debería conllevar la ampliación de las materias que recaían en su ámbito de aplicación. Sin embargo, la apremiante necesidad de reformar y aligerar un procedimiento aquejado de una lentitud y complejidad excesivas obligó a que se abordase también la simplificación del mismo, lo que quedó reflejado en la redacción del nuevo precepto regulador del procedimiento de codecisión: el artículo 251 TCE.

⁹ Esta última circunstancia era la que permitía rebatir la afirmación de que el PE se había posicionado al nivel del Consejo en el proceso normativo. Formalmente era así, pero mientras las facultades del Consejo eran activas o positivas, al Parlamento le correspondían unos poderes destructivos o negativos.

La reforma resolvió algunos de los problemas que se habían detectado en la puesta en marcha de la codecisión. En primer lugar, ante la excesiva carga del proceso, en relación a la profusión de pasos que había que cumplimentar a fin de alcanzar la adopción final de un acto, se aligeró mediante la supresión de ciertos elementos, poniendo, no obstante, especial cuidado en mantener la naturaleza de la codecisión y respetar el equilibrio institucional. En segundo lugar, se acotaron los plazos de las distintas fases del procedimiento, dotándolos de una mayor fluidez. Por último, se procedió a delimitar el contenido y los resultados de las reuniones de conciliación a fin de facilitar el acuerdo y no dispersar el objeto de debate, suprimiéndose, además, la tercera lectura. De este modo, el desarrollo del procedimiento presenta diversas variaciones con respecto al regulado en Maastricht.

El procedimiento se inicia con una propuesta de la Comisión que presenta al PE y al Consejo, a la que le sigue un dictamen del Parlamento sobre dicha propuesta. El Consejo tiene entonces tres posibilidades: si el PE no propone ninguna enmienda, el Consejo puede adoptar el acto propuesto; si el PE propone enmiendas en su dictamen, el Consejo puede adoptar el acto propuesto si aprueba las enmiendas del Parlamento; en los demás casos, el Consejo adopta una posición común y la transmite al PE.

En ese último caso, tras un plazo de tres meses puede darse una de estas situaciones: el Parlamento aprueba la posición común o no toma decisión alguna, considerándose el acto en cuestión adoptado con arreglo a esa posición común; si el Parlamento rechaza la posición común, el acto propuesto se considera no adoptado; en el caso de que el Parlamento proponga enmiendas de la posición común, el texto modificado es transmitido al Consejo y a la Comisión, la cual emite un dictamen sobre dichas enmiendas. Si el Consejo aprueba todas las enmiendas del PE el acto en cuestión, así modificado, se considera adoptado.

Sin embargo, es posible que el Consejo no apruebe todas las enmiendas del Parlamento. Ante esta situación, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento, convoca una reunión del Comité de Conciliación, cuya composición y funcionamiento no varían.

Si en el plazo de seis semanas el Comité aprueba un texto conjunto, el Parlamento y el Consejo pueden adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto. Si una de las dos instituciones no aprueba el acto propuesto, el acto se considera no adoptado. Así mismo, si el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considera no adoptado.

La ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión se realizó sobre la propuesta de la Comisión, consistente en aplicar el procedimiento a los actos de naturaleza legislativa¹⁰. Tales actos son los que se fundan directamente en el Tratado, poseen carácter vinculante, determinan los elementos esenciales de la acción de la Unión sobre un campo preciso, y tienen un alcance general en su aplicación. Así, el Tratado de Ámsterdam estableció 23 nuevos casos en los que se contempla la codecisión¹¹, que se sumaban a los 15 ya previstos.

La reforma institucional general que debía realizar el Tratado de Ámsterdam recibió duras críticas, precisamente porque apenas sí hubo reforma institucional, si bien tuvo su contrapartida en el impulso que recibió el Parlamento, calificado como verdadero vencedor de la reforma. En ello tuvo mucho que ver el reforzamiento de sus poderes y la ampliación de su participación en el proceso legislativo comunitario, debidos en buena medida, a las modificaciones instauradas en la codecisión. En efecto, la reforma de la codecisión acentuaba el progreso que el propio procedimiento había supuesto de por sí, pues no sólo continuaba con el proceso de eliminación de la situación de marginación del Parlamento en el proceso legislativo, sino que el propio PE obtenía una capacidad de influencia no conocida hasta entonces¹².

La extensión de la codecisión fue amplia, abarcando en su mayoría los casos de cooperación¹³ y en materia de consulta simple y nuevas materias. No obstante, quedaron fuera algunos aspectos de la política agrícola y de pesca, de la política comunitarizada sobre asilo e inmigración y de la política comercial, cuando todos ellos tenían carácter legislativo.

La simplificación de la codecisión, por su parte, suponía facilitar el cierre del procedimiento en todas sus fases, tanto en primera lectura (al eliminarse la necesidad de confirmación de la intención de rechazo de la posición común por parte del PE), en segunda lectura, como tras la fase de conciliación (al eliminar la tercera lectura). Sin embargo, el procedimiento sigue siendo extenso en su desarrollo y en el tiempo, continúa siendo de difícil lectura, se mantiene el relevante papel de la Comisión, y no se ha conseguido un equilibrio absoluto entre el Parlamento y el Consejo (aunque resulta

¹⁰ Logrando así alcanzar una doble legitimidad en la acción de la Unión: la de los Estados, representada por el Consejo, y la de los pueblos, representada por el PE.

¹¹ Algunos de los cuales eran nuevas disposiciones creadas por el Tratado de Ámsterdam y otras modificaciones de disposiciones ya existentes.

¹² Cabe, incluso, afirmar que la reforma del procedimiento de codecisión constituía un paso hacia un sistema bicameral en el proceso legislativo de la UE.

¹³ El procedimiento de cooperación se mantuvo exclusivamente para adoptar las decisiones relativas a la UEM.

innegable ya la catalogación del PE como verdadera institución legislativa, al menos en el ámbito de la codecisión).

En definitiva, la reforma del procedimiento de codecisión ha aumentado la importancia y la relevancia de la institución representante de los pueblos y de la ciudadanía de la Unión Europea en el proceso legislativo de la misma, lo que ha sido constatado por la realidad en los tres años de vigencia de la nueva regulación. En efecto, el número total de procedimientos ha aumentado considerablemente pues en esos tres años se han adoptado 181 actos por medio de la codecisión.

Así, han aumentando considerablemente los casos en que el procedimiento ha finalizado positivamente en primera y segunda lectura, lo que se ha debido a los esfuerzos desplegados por el PE y el Consejo por buscar y alcanzar acuerdos en las primeras fases del procedimiento. Concretamente han sido 46 los procedimientos aprobados en primera lectura (25'5 % del total) y 88 en segunda lectura (46'5 %), si bien el espectacular aumento de los expedientes aprobados en primera lectura ha supuesto una reducción de los aprobados en segunda lectura con respecto al período de Maastricht.

Del mismo modo, han aumentado en número los actos adoptados en la fase de conciliación, que han llegado a los 47, aunque han disminuido porcentualmente ante el espectacular aumento de los procedimientos finalizados en primera y segunda lectura, siendo ahora del 26 % del total. En esta fase de conciliación ha adquirido mayor entidad si cabe el diálogo a tres bandas, lo que ha favorecido los acuerdos sobre textos conjuntos, evitando todo fracaso. Las enmiendas parlamentarias aceptadas lo han sido también en mayor número, lo que refleja una vez más que la repercusión de la labor del Parlamento en la legislación de la UE sigue al alza. Ahora bien, también se aprobó en conciliación un texto conjunto que finalmente no fue adoptado como acto al recibir el rechazo del pleno del PE (expediente "OPA"), lo que constituye el único caso de no finalización con éxito del procedimiento de codecisión.

Todo ello permite afirmar que, en la actualidad, el sistema institucional comunitario presenta un grado de democratización mucho más cercano al existente en los sistemas políticos de Derecho y que poco tiene que ver hoy día con la estructura existente en los orígenes de las Comunidades Europeas. Ha sido, precisamente, la reforma del procedimiento de codecisión, ampliando el papel del PE en la actividad legislativa y facilitando su desarrollo, la que ha permitido avanzar en ese proceso hacia una estructura legislativa plenamente democrática.

Cuarta: el Tratado de Niza continúa la evolución y amplía nuevamente los poderes normativos del Parlamento Europeo.

El Tratado de Niza es el fruto de los deberes no cumplidos en Amsterdam, de modo que ha sido en esta ocasión cuando se ha llevado a cabo la necesaria reforma institucional para dar paso a la ampliación de la Unión Europea. A pesar de que no era una de las materias que, a priori, se tratarían en la Conferencia Intergubernamental de 2000, se abordó una nueva ampliación de la codecisión.

La reforma establecida en Niza supone que seis nuevos ámbitos comunitarios quedan sometidos a la codecisión, de manera que los actos que se adopten en relación a los mismos serán decididos con la participación directa del Parlamento Europeo. Asimismo, se ha recogido la posibilidad de que otros tres aspectos relacionados con la libre circulación de personas pasen en el año 2004 al campo de la codecisión. Por lo tanto, los poderes legislativos de la institución representante de la ciudadanía de la Unión Europea han sido, de nuevo, ampliados.

No obstante, el proceso de negociación de la reforma que se desarrolló en la Conferencia había permitido pensar en una mayor extensión de la codecisión o, incluso, en una generalización del procedimiento de codecisión. Lo cierto es que no se ha conseguido un reforzamiento de los poderes normativos del Parlamento como el que hubiese tenido lugar en caso de generalizar el procedimiento a todas las materias respecto de las que el Consejo decide por mayoría cualificada¹⁴. Del mismo modo, el finalmente frustrado debate sobre la definición del concepto de “acto legislativo” hubiese permitido, en caso de haberse logrado resultados positivos, una mayor extensión de la codecisión.

Tras lo dicho, debe afirmarse que la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión recogida por el Tratado de Niza supone un nuevo paso adelante en el proceso iniciado en Maastricht. A pesar de que no se ha abordado ninguna reforma en el desarrollo del proceso en busca de una mayor simplificación, para facilitar la labor normativa, debe tenerse en cuenta que aquél no era un tema recogido en la agenda de la CIG’2000. Por todo ello, debe valorarse en su justa medida,

¹⁴ Temas de discusión (mayoría cualificada y codecisión) que, por lo demás, habían sido mutuamente vinculadas por los negociadores. En este sentido, la no concreción de las propuestas debatidas en el Tratado fue puesta de manifiesto por el PE en su Resolución de 14 de diciembre de 2000 sobre los resultados del Consejo Europeo de Niza (B5-0938,0939,0942/2000).

y por lo tanto positivamente –aunque sea de una manera “relativamente” positiva–, el nuevo avance que supone la reforma de Niza, que dota de mayor entidad al papel legislador del Parlamento Europeo.

Quinta: La democratización del sistema legislativo de la Unión Europea que se está logrando gracias al procedimiento de codecisión y por el que el Parlamento Europeo está convirtiéndose en verdadero poder legislativo, constituye un proceso necesario que puede y debe continuar.

En el momento de finalizar la redacción del presente trabajo la Convención sobre el Futuro de la Unión Europea se encuentra finalizando sus trabajos. Es la primera vez que se utiliza la fórmula de la convención para llevar a cabo una reforma del entramado comunitario, si bien es cierto que la conferencia intergubernamental no ha sido dejada de lado, pues tras la Convención se desarrollará una CIG aunque, eso sí, deberá tomar como punto de partida para las negociaciones correspondientes lo acordado en la Convención previa.

Este mecanismo va a permitir que el Parlamento Europeo pueda influir de mayor manera en las posibles reformas finales, pues cuenta con un alto grado de participación en la Convención²¹. Por ello, en lo que a la materia objeto del presente estudio se refiere, es decir el procedimiento de codecisión, el PE podrá poner sobre la mesa las propuestas que viene realizando prácticamente desde la instauración del procedimiento por el TUE, con la certeza de que serán debatidas con mayor detenimiento que en anteriores ocasiones.

²¹ Son muchos los que entienden que el PE “debe” participar plenamente en la Convención y que ésta recoja sus ideas y propuestas, más aún cuando se habla de una de las mayores reformas del proceso de construcción europea. A este respecto, conviene tener presente estas palabras de Francisco Aldecoa: “El Parlamento Europeo desde hace más de veinte años, desde el momento en que es elegido por sufragio universal y se convierte en la expresión más clara de la soberanía popular europea, inicia el debate sobre la necesidad de la reforma del modelo comunitario hacia el modelo de la Unión. Durante todos estos años ha estado insistiendo en la profundización de las reformas en la medida en que éstas se han ido produciendo. Por ello y por ser la expresión más nítida de la Europa política y de la representación de los pueblos de los Estados, le corresponderá un papel preponderante en la elaboración de dicho marco constitucional”. ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “La construcción europea en el siglo XXI: nuevos actores para enfrentarse a nuevos desafíos”, en Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 2002, p. 58.

La propia Convención es un claro ejemplo de que el principio democrático se abre camino en el proceso de integración que es la UE, pues constituye un foro abierto en el que todas las instituciones comunitarias, así como los representantes de los demás sectores y ámbitos que forman el tejido social de dicho proceso, podrán debatir sobre todas las cuestiones que consideren oportunas. Es cierto que desde el Tratado de Niza se determinaban cuatro sectores principales como centro de las negociaciones, pero como se ha visto, las propuestas emitidas desde el PE, la Comisión y, especialmente, desde los Estados miembros a través del Consejo y del Consejo Europeo, dejan claro que los debates serán totalmente abiertos en cuanto al contenido de los mismos.

Si la Convención es un ejemplo de la democratización de la UE, más claramente lo es el propio procedimiento de codecisión, que constituye el procedimiento legislativo que mayor participación posibilita al Parlamento Europeo, la institución con mayor legitimación democrática, no en vano es elegida por los propios ciudadanos europeos, y la sitúa en un plano de igualdad junto con el Consejo. Por ello, es de suponer que la nueva fórmula, más democrática, establecida para negociar la nueva reforma de la UE, conllevará un detenido debate sobre el procedimiento normativo también más democrático.

Cabe preguntarse si se atenderán todas las peticiones del PE al respecto y si se dará respuesta a todas las críticas planteadas por la doctrina. A nuestro entender está asegurado un avance mayor al dado en Niza, es decir, el ámbito de aplicación de la codecisión será nuevamente ampliado. Ahora bien, ¿en qué medida? Lo lógico sería que las propuestas que se hicieron durante la CIG de 2000 desde las presidencias correspondientes (portuguesa y francesa) se volvieran a debatir, de modo que se presente una lista medianamente amplia de materias que podrían pasar a codecisión. Si, como se ha comentado, parece haber un clima más favorable que entonces para ampliar la codecisión, todo indica a que la extensión de este procedimiento será mucho mayor que la dada en Niza, siendo factible llegar a la generalización del mismo.

Pero, además, por lo señalado desde la propia Declaración de Laeken y por lo visto en los documentos que al respecto se manejan en la Convención, la tan anhelada simplificación del procedimiento podría tener lugar. Indudablemente, no será de la entidad de la acordada en Amsterdam, pudiendo quedarse en meras modificaciones formales o, tal vez, tratarse de una reforma que permita acelerar el procedimiento y hacerlo así, todavía más eficaz.

Por todo lo dicho, parece que la próxima reforma de la Unión conllevará, entre otros importantes avances, un nuevo paso adelante en la democratización del sistema legislativo comunitario –y, por tanto, de toda la UE–, al reforzar nuevamente los poderes normativos del Parlamento Europeo, por medio de una extensa ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión.

EPÍLOGO:
EL PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN (2002-2004)
Y LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

We carry in our hearts the true country and that cannot be stolen
We follow in the steps of our ancestry and that cannot be broken
M.O.

1. La nueva estructura institucional de la Unión

El Tratado de Niza parecía cumplir con el objetivo establecido de adaptar las instituciones para hacer posible la ampliación, misión en la que el Tratado de Amsterdam había fracasado. Por ello, la Declaración sobre el futuro de la Unión, aneja al Tratado, no incluía entre las cuestiones que deberían ser tratadas en la Conferencia Intergubernamental del año 2000 la necesidad de una nueva reforma institucional. No obstante, la regulación jurídica del ámbito institucional en el Tratado de Niza era realmente compleja estableciendo, además un delicado equilibrio político¹. Al mismo tiempo y de modo casi inmediato fue modificándose la opinión al respecto, algo que se vio claramente reflejado en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, adoptada en el Consejo Europeo de diciembre de 2001. En la misma se decidió la convocatoria de la Convención Europea, estableciendo un relevante cambio en relación al proceso de transformación de los Tratados, y planteando multitud de interrogantes sobre las instituciones, siendo algunas de ellas de gran entidad, especialmente teniendo en cuenta las posibles respuestas que podían presentarse.

Con ello, la Declaración de Laeken marcaba el devenir de los debates de la Convención en el plano institucional. A pesar de la relevancia que la materia había adquirido y a diferencia de lo ocurrido con otros sectores, como el ya mencionado relativo a la simplificación (Grupo de trabajo IX), en el seno de la Convención no se constituyó ningún grupo de trabajo sobre el tema². Por ello, además de ser el último de

¹ Así lo entiende José Martín y Pérez de Nanclares, para quien lo delicado de dicho equilibrio se basaba en el hecho de que el mismo “concatenaba la difícil solución dada a la ponderación de voto en el Consejo con el reparto de escaños en el Parlamento Europeo y la reforma de la Comisión”. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003, p. 553.

² Juliane Kokott y Alexandra R  th consideran “peculiar” la no existencia de un grupo de trabajo en relación con un elemento de reforma “central y altamente complejo”. KOKOTT, Juliane y R  TH,

los temas tratados por la Convención, fue el Pleno el encargado de la materia, si bien el Praesidium y el propio Presidente en particular tuvieron un protagonismo especial en los debates –que no se iniciaron hasta enero de 2003– y en la redacción de las sucesivas versiones del Proyecto a presentar por parte de la Convención. Finalmente, el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa fue presentado al Consejo Europeo de Tesalónica el 20 de junio de 2003, donde se recogían las Partes I (la cual contenía la regulación general del marco institucional) y II, y se entregó, ya en su versión completa (con las Partes III, donde se recoge la regulación de la codecisión, y IV), al Presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio.

En la CIG iniciada posteriormente fueron, precisamente, las cuestiones institucionales las que centraron las discusiones y las que hicieron fracasar el Consejo Europeo de Bruselas de 12 y 13 de diciembre, que debía de aprobar el Tratado³. A pesar de la falta de acuerdo debe destacarse que el consenso se había logrado en relación al sistema normativo. En efecto, todos los Estados miembros habían aceptado la generalización de la codecisión como procedimiento legislativo ordinario. No obstante, como ya se ha indicado, el Tratado no fue adoptado.

Todos los problemas surgidos en la CIG 2003 se repitieron en las negociaciones que se llevaron a cabo nuevamente en el presente año 2004, pero en esta ocasión, se actuó de manera más eficiente para hacer frente a las dificultades que el ámbito institucional presentaba y que debían ser superadas. Las mismas se derivan del propio mandato de Laeken relativo a lograr una Unión más democrática y eficaz, así como aumentar la eficacia y la efectividad del propio entramado institucional⁴.

En esta ocasión, la CIG finalizó exitosamente, al menos en lo que al logro del acuerdo en torno a un Tratado se refiere. Los debates se realizaron sobre el texto que la

Alexandra, “The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answer to the Laeken questions?” en *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 6, 2003, p. 1330.

³ Ya antes del Consejo Europeo, fueron varios los autores que advirtieron de la alta probabilidad de fracaso. Entre ellos, Jean-Louis Quermonne llamaba la atención sobre las dificultades de llegar a un acuerdo, no ya entre quince Estados, sino entre veinticinco, en relación a materias tan importantes como la institucional, especificando una cuestión que sería luego la clave del fracaso: el modo de decidir en el seno del Consejo. QUERMONNE, Jean-Louis, “Les défis d’ordre institutionnel lancés à l’Union européenne », en *L’Europe en formation*, nº 2, 2003, pp. 17 y 18. Por su parte, José Martín y Pérez de Nanclares destacaba el hecho de que varios Estados (principalmente España) habían advertido que en el ámbito institucional reabrirían el debate en la CIG. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, op. cit., p. 555. Con posterioridad al fracaso de Bruselas, Philippe Moreau, indica que una de las razones del mismo fue, precisamente las divergencias sobre la mayoría cualificada del Consejo, afirmando que “el proyecto constitucional de la Convención se esforzaba en conciliar lo inconciliable”. MOREAU DEFARGES, Philippe, *La “Constitution” européenne en question*, Paris, Editions d’Organisation, 2004, p. 83.

⁴ DOUGAN, Michael, “The Convention’s Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?” en *European Law Review*, vol. 28, nº 6, 2003, p. 771.

Presidencia irlandesa había preparado, el cual contenía las modificaciones realizadas sobre el texto debatido en la CIG de 2003, el cual, a su vez, ya había introducido ciertas modificaciones sobre el propuesto por la Convención. El 18 de junio de 2004, la Conferencia Intergubernamental aprobaba el texto que recogía el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y siete días después la Presidencia hacía pública la versión consolidada provisional del mismo⁵.

La Constitución Europea –así se conoce ya– ha sido firmada en Roma el 29 de octubre por todos los Estados miembros de la Unión Europea. Para poder entrar en vigor, deberá además ser ratificada por los Estados miembros. Son numerosos los Estados que han comunicado su intención de que la ratificación se haga por medio de referéndum. Entre ellos se encuentra el Estado español, cuyo Ministro de Interior ha hecho pública la intención del Gobierno de realizar dicho referéndum el 20 de febrero de 2005, si bien el Parlamento Europeo ha aconsejado que sean todos realizados en mayo de 2005.

La Constitución Europea establece importantes modificaciones en el ámbito institucional, destacando el gran cambio introducido en el proceso normativo.

Como se sabe, el TUE define el actual marco institucional “único”, el cual, según el art. 3, “garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario”. Dicho marco institucional lo componen las 5 instituciones recogidas en el art. 5: el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. Aunque el marco institucional es único, cada institución actúa con los poderes específicos que le corresponden para el logro de los objetivos y en el marco de las relaciones interinstitucionales de cada Tratado, existen reglas de funcionamiento diferentes en los pilares comunitario y de cooperación intergubernamental y, finalmente, junto a las instituciones y sin tal condición pero sí como órgano político de la UE, existe el Consejo Europeo (art. 4).

Estas características del marco institucional único en cierta manera se diluyen con la estructura institucional que pretende instaurar la Constitución Europea. No obstante, cabe afirmar que la Constitución “retiene el concepto pero modifica el

⁵ Documento CIG 86/04 (Bruselas, 25 de junio de 2004). Tras un nuevo documento (CIG 87/04, del 6 de agosto), el 13 de octubre se publicó el documento a firmar por los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma (CIG 87/1/04 REV 1).

contenido del marco institucional único”⁶. En este sentido, el Título IV de la Parte I de la Constitución, *De las Instituciones y Órganos de la Unión*, se divide en dos capítulos. Por un lado, el Capítulo I, *Marco institucional* el cual pierde el adjetivo “único”⁷, donde el artículo I-19.1 establece como finalidad del marco institucional de la Unión “promover sus valores; perseguir sus objetivos; defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros; garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones”. El mismo precepto enumera las instituciones que forman dicho marco institucional, a saber, Parlamento Europeo (art. I-20), Consejo Europeo (arts. I-21, I-22 y I-25), Consejo de Ministros (arts. I-23 a I-25), Comisión Europea (arts. I-26 a I-28) y Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. I-29). Por otro lado, el Capítulo II, *Otras instituciones y órganos de la Unión*, donde se recogen con categoría de “institución” y claro carácter económico el Banco Central Europeo (art. I-30) y el Tribunal de Cuentas (art. I-31) y los órganos consultivos (art. I-32), es decir, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

Como se vé, a pesar de los cambios que establece la Constitución, lo cierto es que el esquema institucional se mantiene, lo cual demuestra que es difícil encontrar un sistema que mejore la organización de la Unión⁸, lo que no quita para defender la necesidad de la reforma, no del modelo pero sí de aspectos importantes del mismo.

La otra cuestión no modificada que merece ser mencionada es el mantenimiento del triángulo Comisión-Consejo-Parlamento, pues la práctica ha evidenciado la relevancia positiva del “triálogo” interinstitucional, gestado en el marco del proceso decisonal (especialmente en el seno de la codecisión), pero que se ha generalizado en todos los ámbitos. En este sentido, desde la propia Comisión se ha señalado que la Constitución clarifica los papeles respectivos de las tres instituciones⁹.

⁶ “... con resultados discutibles”. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, “La reforma institucional y el nuevo modelo europeo”, en Consejo Vasco del Movimiento Europeo (editor), *Europa ante su futuro. Una visión desde Euskadi*, Vitoria-Gasteiz, CVME, 2004, p. 44.

⁷ A este respecto, ante el Proyecto de la Convención, Paz Andrés se preguntaba “si tiene sentido mantener el concepto de marco institucional ‘único’ cuando se fusionan las organizaciones y desaparecen los pilares”. *Ibidem*, p. 44. El adjetivo desapareció en el texto que la Presidencia italiana preparó para el Consejo Europeo de Bruselas de 12 y 13 de diciembre de 2003 (CIG 50/03, de 25 de noviembre).

⁸ Según Juliane Kokott y Alexandra R  th el mantenimiento del diseño institucional es lo más apropiado para el actual estado de integración de la Unión. KOKOTT, Juliane y R  TH, Alexandra, *op. cit.*, p. 1331. Por su parte, José M. de Areilza afirma que “no es nada fácil dar con una arquitectura institucional que mejore la comunitaria”. AREILZA CARVAJAL, José M. de, “La Convención Europea: un balance”, en *Política Exterior*, vol. XVII, n   94, 2003, p. 46.

⁹ Así se recoge en un documento en el que se resumen los cambios establecidos por la Constitución Europea elaborado por la Comisión y que puede ser consultado en su sitio de la página Web de la Unión (www.europa.eu.int): *Summary of the agreement on the Constitutional Treaty*, de 28 de junio de 2004, (especialmente su segundo epígrafe, *A revised institutional framework*, pp. 1 a 3). Para tener una rápida

La primera de las instituciones reguladas por la Constitución es el Parlamento Europeo. A esta institución le corresponde ejercer las funciones legislativa y presupuestaria junto con el Consejo, además de ejercer funciones de control político y consultivas. Así mismo, elegirá al Presidente de la Comisión y su composición se ve aumentada hasta el límite máximo de setecientos cincuenta miembros.

Una de las principales novedades es la inclusión del Consejo Europeo en el entramado institucional, específicamente en el quinteto que forma el marco institucional. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales, pero sin ejercer el poder legislativo. El Consejo es dotado de una Presidencia estable para un mandato de dos años y medio que será renovable. El Consejo Europeo decidirá, como regla general, por consenso.

El Consejo de Ministros, institución que ve “oficialmente” completada su denominación, mantiene en la Constitución sus funciones de modo que, por un lado, ejerce el poder legislativo (pero lo hará con el Parlamento en la generalidad de los casos) y, por otro, ejercerá funciones de formulación de políticas y de coordinación. Se determinan inicialmente dos formaciones, la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores, siendo esta última presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Las decisiones en el Consejo se adoptarán como regla general por mayoría cualificada, la cual vendrá determinada por un sistema de doble mayoría (55 % de Estados y 65 % de la población) diferente del establecido en Niza.

La Comisión mantiene su papel de ejecutivo ordinario de la Unión, así como el derecho de iniciativa legislativa (aunque no le es absolutamente exclusivo), sigue siendo la “guardiana”, ahora de la Constitución y del cumplimiento del Derecho de la Unión, y se mantiene su composición hasta 2014, fecha a partir de la cual habrá menos comisarios que Estados miembros. Las novedades se encuentran en el reforzamiento de la legitimidad de su Presidente y, especialmente, en la nueva figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, responsable de la representación de la Unión en la escena internacional.

visión de las diferencias entre el Proyecto de Constitución de la Convención y la Constitución Europea finalmente aprobada, pues en esta se dejaron de lado diversas propuestas de aquella, recomendamos una lectura conjunta de tres breves textos: por un lado, la parte I del resumen del Proyecto de Constitución de la Convención contenida en el anexo VIII de la obra de Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage?: histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004, pp. 348 a 350; por otro, los resúmenes de dos instituciones, el elaborado por la Comisión que acabamos de mencionar y el presentado por el Parlamento (PE 337.106).

El Tribunal de Justicia pasa a serlo de la Unión Europea (superando la anterior denominación) y las novedades terminológicas se extienden a su estructura interna, la cual se mantiene tal y como se reformó en Niza. A nivel competencial, sus funciones se amplían a los ámbitos del espacio de libertad, seguridad y justicia y a ciertos aspectos de la política exterior.

Existen otras dos instituciones –el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas– y dos órganos consultivos –el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones– que, junto a aquellas cinco instituciones constituyen lo que podríamos denominar el entramado estructural de la Unión, su organización global, en la que tal vez deberíamos incluir al propio Banco Europeo de Inversiones.

En el seno de este entramado institucional se encuentra el núcleo compuesto por el triángulo formado por el Consejo, el PE y la Comisión. Los dos primeros constituyen la autoridad legislativa de la Unión y la tercera ostenta el derecho de iniciativa normativa. El proceso de adopción de decisiones se ve modificado de modo relevante por la Constitución al generalizarse la codecisión y reforzarse nuevamente los poderes normativos del Parlamento.

2. La evolución reciente de la codecisión

La relevancia de la reforma de la codecisión se apreciaba claramente desde el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa elaborado por la Convención. En este sentido, en el punto 8 del Informe de la Presidencia de la Convención entregado al Presidente del Consejo Europeo en julio de 2003 se afirmaba que “La Convención ha acordado una importante mejora de la naturaleza democrática de la Unión”. Una de las principales razones era la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión, respecto de la que también se recogía una simplificación formal.

En cuanto a lo primero, el citado texto (punto 8) expresaba que se duplica el ámbito de legislación por codecisión, “que pasa a ser el procedimiento legislativo normal de la Unión”. Ello se debía a que la codecisión se beneficia de la jerarquía de normas establecida, que distingue entre actos legislativos (Ley europea y Ley marco europea) y los no legislativos (reglamento europeo y decisión europea).

Por lo que respecta a la segunda cuestión, el mismo texto (punto 8) expresaba asimismo que se realiza “una sustancial simplificación de los procedimientos legislativos”, si bien se refería al proceso normativo en general (desaparecen muchos

procedimientos especiales y la cooperación), puesto que la codecisión no era simplificada en su desarrollo, permaneciendo exactamente igual en todas sus fases.

Sin embargo, el Proyecto de la Convención no fue aprobado, a pesar de que los Estados miembros habían llegado a un acuerdo sobre la gran mayoría de las cuestiones que habían generado divergencias. La falta de acuerdo final fue un gran fracaso pero en lo que a nuestra materia de estudio se refiere es necesario destacar que sí hubo acuerdo sobre la generalización de la codecisión, algo realmente destacable, conocidas las pegadas que pusieron diferentes Estados miembros para su inclusión en el Derecho Comunitario primero y para simplificarlo y ampliar su ámbito de aplicación después.

Vista en la práctica la eficacia y el buen funcionamiento del procedimiento de codecisión, la ampliación de su ámbito de aplicación era considerada positiva desde todos los sectores. A este respecto conviene recordar que los datos de los dos siguientes años de vigencia de la codecisión reformada por el Tratado de Ámsterdam (y luego por el Tratado de Niza) dejan muy claro el continuo aumento del recurso a la codecisión¹⁰:

- Del 1 de mayo de 2002 al 30 de abril de 2003, se adoptaron por codecisión 69 actos.
- Entre el 1 de mayo de 2003 y el 30 de febrero de 2004, se han adoptado mediante codecisión 149 actos.

Los datos del último año son realmente impresionantes, pues se acercan al conjunto de datos del período de vigencia del Tratado de Maastricht (161 actos adoptados por codecisión en cinco años y medio). Ahora bien, debe explicarse que durante los últimos días del mes de abril de 2004 se han adoptado más de cincuenta actos y, concretamente, son 51 los actos “del Parlamento Europeo y de Consejo” que se publicaron en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas en un solo día (el 30 de abril de 2004). Ello se debe a dos razones principales. Por un lado, el 1 de mayo tenía lugar la ampliación de la Unión Europea a diez nuevos Estados miembros y, por otro, el 13 de junio debían celebrarse las elecciones al Parlamento Europeo. Es lógico pensar que ante la obligatoria ralentización de las actividades derivada de tales relevantes hechos, desde las instituciones implicadas se finalizase la elaboración de la normativa necesaria¹¹. En todo caso, si no considerásemos dichos 51 actos, serían 98 los actos adoptados en un año, cantidad de por sí elevada.

¹⁰ Los datos expresados en este epígrafe provienen de los siguientes documentos: Diario Oficial de las Comunidades Europeas-Legislación (del número 144, de 1/6/2002 al número 167, de 30/04/2004); Observatorio Legislativo del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.eu.int.oel>).

¹¹ A este respecto, durante los meses de mayo y junio no se adoptó ningún acto por medio del procedimiento de codecisión.

Estos datos son reflejo del cada vez mayor recurso a este procedimiento de codecisión por parte de las instituciones legislativas europeas. También los Estados miembros de forma mayoritaria prefieren recurrir a la codecisión en lugar de al otro procedimiento comunmente más utilizado como es la consulta. Y ello a pesar de que en la codecisión la postura inicial del Parlamento Europeo se encuentra en general más alejada de la postura de los Estados miembros que en el procedimiento consultivo¹².

3. La Constitución y la consolidación del PE como poder legislativo de la Unión

a) La generalización de la codecisión

En lo que al procedimiento de codecisión se refiere, la Constitución Europea mantiene lo recogido por el Proyecto de la Convención. El apartado primero del art. I-20 de la Constitución deja claro que la autoridad legislativa de la Unión la constituyen el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, puesto que determina expresamente que el “Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria”.

El Parlamento Europeo es también en esta ocasión el ganador de la reforma institucional. La Constitución refuerza nuevamente al Parlamento Europeo y lo hace gracias a la generalización del procedimiento de codecisión¹³, denominado formalmente en la actualidad “procedimiento del art. 251” (TCE) y que el texto constitucional pasa a

¹² Concretamente, en los años 1999 y 2000, a excepción del Reino Unido, Portugal, Suecia e Irlanda, los Estados miembros se mostraron partidarios de recurrir preferentemente a la codecisión. En el mismo período únicamente las posturas de Francia, Bélgica, Holanda y Dinamarca se encontraban más próximas a la opinión inicial del PE. Datos extraídos del interesante estudio realizado por Torsen J. Selck y Bernard Steunenbergh en el que afirman que el Parlamento Europeo tiene una mayor influencia en el seno del procedimiento de codecisión en comparación con la consulta. SELCK, Torsten J. y STEUNENBERG, Bernard, “Between Power and Luck. The European Parliament in the EU Legislative Process”, en *European Union Politics*, vol. 5, nº 1, 2004, pp. 25, 29 y 30.

¹³ En este sentido se expresaban, entre otros, los siguientes autores: ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, op. cit., p. 59; AREILZA CARVAJAL, José M. de, op. cit., p. 49; ARPIO SANTACRUZ, Marta, “La Convención Europea sobre el futuro de Europa”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 8, 2003, p. 651; BERTHU, Georges, *L'Europe sans les peuples. L'essentiel sur le projet de constitution européenne*, París, François-Xavier de Guibert, 2004, p. 85; DEFARGES, PHILIPPE Moreau, *Comprendre la Constitution européenne*, París, Éditions d'Organisation, 2004, p. 111; DOUGAN, Michael, op. cit., p. 772; GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención (2003)”, en *Revista de Derecho Comunitario*, nº 16, 2003, p. 907; LEFEBVRE, Maxime, “Le grand bond vers lest: une nouvelle Europe”, en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 478, 2004, p. 284; LEQUESNE, Christian y RUPNIK, Jacques, *L'europe des vingt-cinq: 25 cartes pour un jeu complexe*, París, Autremen, 2004, p. 49; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, op. cit., p. 557; MOREAU DEFARGES, Philippe, op. cit., p. 93; NIETO GARRIDO, Eva, “La reforma constitucional de la Comisión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 17, 2004, p. 218.

denominar “procedimiento legislativo ordinario” (y a regular en el art. III-396)¹⁴. La codecisión, procedimiento que exige el acuerdo del Parlamento para que la norma que propone el Consejo sea adoptada, pasa a convertirse en el procedimiento general para la adopción de los actos legislativos de la Unión, es decir, las Leyes y las Leyes marco europeas (actuales reglamentos y directivas, respectivamente). De este modo, al doblarse el ámbito de aplicación de la codecisión, el 95 % de los actos legislativos se regulará por dicho procedimiento legislativo¹⁵.

Indudablemente, la posición del Parlamento queda reforzada al incrementarse sus poderes legislativos, pudiendo afirmarse definitivamente que el Parlamento Europeo es colegislador junto con el Consejo, quedando ambas instituciones en el mismo nivel en lo que a la producción normativa se refiere.

La codecisión legislativa reduce el papel de la Comisión en el diálogo entre Parlamento y Consejo –algo que se aprecia con toda claridad en la fase de conciliación del procedimiento–. La evolución de la codecisión, cuyo último paso tras las ampliaciones realizadas por los Tratados de Ámsterdam y Niza es la generalización del procedimiento por parte de la Constitución, además de dar lugar a la “supranacionalización” del proceso de adopción de decisiones de la Unión¹⁶, “ha establecido firmemente al Parlamento como un elemento esencial del triángulo institucional, junto con el Consejo y la Comisión”¹⁷. Cabe, pues, afirmar que el procedimiento legislativo ordinario constituye un importante paso adelante en el proceso por medio del cual el PE se aproxima cada vez más “hacia el núcleo del gobierno de la Unión Europea”¹⁸.

Son varias las materias que quedan fuera del ámbito de aplicación de la codecisión, algunas importantes como la fiscalidad o aspectos de la política social. Precisamente, las materias no reguladas por codecisión se encuentran en el conjunto de materias para cuya regulación el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, el cual se ha visto reducido al ampliarse los casos en que el Consejo decide por mayoría cualificada, todos los cuales han pasado al mismo tiempo a incorporarse al ámbito de

¹⁴ Al final del trabajo, en el Anexo al epílogo, se recoge el texto del art. III-396 de la Constitución Europea.

¹⁵ Así lo destaca la Comisión. Comisión Europea, *Summary of the agreement on the Constitutional Treaty*, de 28/06/2004, p. 3.

¹⁶ BERTHU, Georges, op. cit., p. 25.

¹⁷ LOUIS, Jean Victor, “¿Qué instituciones para la Europa ampliada?”, en Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra (editor), *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, Vitoria-Gasteiz, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra, 2003, p. 34.

¹⁸ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, op. cit., p. 59.

aplicación de la codecisión. No obstante, tal vez para satisfacer a aquellos que hubieran deseado una generalización plena y absoluta, la Constitución establece un proceso para incluir aquellas materias en la codecisión sin necesidad de recurrir al procedimiento de revisión de la Constitución. La decisión queda en manos del Consejo Europeo que deberá pronunciarse, previa consulta al Parlamento, por unanimidad. La duda que surge se refiere a que la exigencia de esta mayoría podría hacer difícil la aplicación práctica del precepto¹⁹.

Por último, los cambios que se establecen en desarrollo del procedimiento son pocos. Por un lado, se aprecian reformas formales en el texto que regula la codecisión con el fin de hacerlo más comprensible (aunque creemos que no se ha conseguido). En general se mantiene la misma redacción, con algunas correcciones de estilo y se establece una nueva numeración, de modo que el artículo III-396 es dividido en quince apartados.

Por otro lado, existen varias reformas de mayor entidad. En primer lugar, se pretende reducir la duración del proceso al limitar la discusión en el Comité de Conciliación a seis semanas. En segundo lugar, se modifica la mayoría que necesita el Parlamento para aprobar el texto de conciliación, que pasa de absoluta a simple, facilitando la adopción por parte de la institución parlamentaria. En tercer lugar, se realiza una adición en el último número, relativa a especificaciones relativas a la Comisión que no se aplicarán cuando el procedimiento se inicie a iniciativa de un grupo de Estados miembros, del BCE, del Tribunal de Cuentas o del Banco Europeo de Inversiones, lo cual es una novedad.

b) El procedimiento presupuestario

También en el proceso de elaboración de la ley presupuestaria se ve reforzado el papel del Parlamento, si bien todo el ámbito presupuestario es modificado.

Presentándolo brevemente, el Consejo, previa consulta al PE, adoptará una ley europea que fije el límite de los recursos propios. Respetando dichos límites, el Consejo fijará por ley el marco financiero plurianual para un mínimo de cinco años, previa aprobación del Parlamento.

¹⁹ ARPIO SANTACRUZ, Marta, op. cit., p. 652.

La ley que fije, respetando el marco financiero plurianual, el presupuesto anual será adoptada conjuntamente por el Parlamento y el Consejo. En este caso, se sigue un procedimiento similar a la codecisión que se regula en el art. III-404 de la Constitución, con una primera lectura, una posible fase de conciliación y una posible lectura final. En todo caso, lo realmente relevante es que el Parlamento Europeo tiene la última palabra sobre el conjunto del presupuesto, puesto que se suprime la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

El procedimiento se inicia con la tradicional propuesta de la Comisión, la cual presenta el proyecto de presupuesto respecto del que se pronuncia el Consejo. Si en un plazo de 42 días el PE aprueba la posición del Consejo, los Presidentes de ambas instituciones convocan el Comité de Conciliación, a menos que, en un plazo de 10 días, apruebe todas las enmiendas del PE. Si el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto en un plazo de 21 días, el PE y el Consejo disponen de 14 días para adoptar el proyecto común pronunciándose respectivamente por mayoría de los votos emitidos y por mayoría cualificada.

Si el Comité de Conciliación no logra adoptar un proyecto común o el PE (o ambas instituciones) rechaza el proyecto común, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, la Comisión debe presentar un nuevo proyecto de presupuesto.

Si el Consejo rechaza el proyecto común, mientras que el PE lo aprueba, el PE dispone de 14 días para confirmar las enmiendas que había aprobado en primera lectura (mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos). Si el PE no consigue confirmar las enmiendas, se respetará la posición del Comité de Conciliación sobre la línea presupuestaria de que se trate.

Se puede apreciar claramente que el procedimiento legislativo presupuestario es una variante de la codecisión, lo que una vez más pone de relieve la importancia de éste procedimiento que posibilita al Parlamento Europeo actuar como verdadero actor legislativo.

c) Otros importantes avances legislativos

Para las materias no sometidas a codecisión, la Constitución prevé procedimientos legislativos especiales. En algunos de estos casos será el propio Parlamento Europeo quien legisle, lo que supone una novedad del todo punto relevante.

En efecto, las leyes y leyes marco que regulen el estatuto de los diputados del PE, el estatuto de los partidos políticos a escala europea, el estatuto del Defensor del Pueblo y las modalidades de ejercicio del derecho de investigación, serán adoptadas por el Parlamento Europeo. En los demás casos (como los ya citados recursos propios y marco financiero plurianual, y otros como las elecciones al PE), la adopción de la ley queda en manos del Consejo. No obstante, también en estos supuestos habrá participación del Parlamento, que puede extenderse desde la consulta simple a la aprobación²⁰. Como se puede apreciar, el papel del Parlamento Europeo como legislador de la Unión se ve aumentado, incluso, al margen de la propia codecisión.

Para finalizar, debe mencionarse la existencia de cierta capacidad parlamentaria de iniciativa legislativa, ya que por mayoría de los diputados el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente propuestas sobre los asuntos que aquél considere requieren un acto de la Unión. Así mismo, el Parlamento adquiere el derecho de iniciativa en el procedimiento de revisión del Tratado y, así, podrá presentar al Consejo Europeo proyectos de revisión del Tratado en su conjunto, así como de la totalidad o parte de las disposiciones constitucionales relativas a las políticas y acciones internas de la Unión, recogidas en la Parte III de la Constitución.

4. Consideraciones finales

A pesar de que pueden observarse puntuales reforzamientos del ámbito intergubernamental (institucionalización del Consejo Europeo, la figura del Presidente del Consejo Europeo, el “doble sombrero” del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión), lo cierto es que la Constitución Europea aumenta el grado de supranacionalidad de la Unión por medio de la extensa ampliación de la mayoría cualificada en el Consejo, el aumento de competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, especialmente, por el reforzamiento del Parlamento Europeo a través de la generalización del procedimiento de codecisión.

Si nos centramos en el objeto de nuestra materia es indudable que el paso dado por la Constitución es muy relevante. El procedimiento de codecisión se convierte en el procedimiento legislativo ordinario, de modo que se convierte en la vía normal de

²⁰ Lo que es positivamente destacado por el PE. Delegación del Parlamento Europeo en la Convención, *Resumen de la Constitución adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004* (PE 337.106), p. 5.

adopción de actos legislativos. En la práctica, el Parlamento Europeo intervendrá en la elaboración de la generalidad de las leyes de la Unión, en pie de igualdad con el Consejo.

Pero es más, en los pocos casos en que se legislará por medio de un mecanismo diferente a la codecisión se garantiza la participación del Parlamento. Puede afirmarse que para estos casos se sigue algún tipo de vía que, en mayor o menor grado, está influenciada por la codecisión o deriva de ella.

En efecto, tal y como hemos indicado, la Constitución prevé procedimientos legislativos especiales para las materias no sometidas a codecisión. En algunos de estos casos será el propio Parlamento Europeo quien legisle, en otros la adopción de la ley queda en manos del Consejo, si bien en estos últimos supuestos se requerirá la aprobación del Parlamento o, al menos, su consulta. Del mismo modo, la elaboración de la ley presupuestaria se realizará por medio de un procedimiento muy similar a la codecisión, lo que, unido a la desaparición de la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, posibilita que el Parlamento Europeo tenga la última palabra para la probación del conjunto del presupuesto.

Así pues, la Constitución Europea refuerza y consagra la idea que el presente estudio toma como fundamento de trabajo, a saber, que el procedimiento de codecisión ha consolidado al Parlamento Europeo como verdadero Poder Legislativo de la Unión Europea, reforzando el carácter democrático del conjunto de la Unión al posibilitar que la institución elegida por los ciudadanos participe plenamente en la elaboración de las leyes que se aplicarán en la totalidad de los Estados miembros y que les afectarán directamente.

Anexos

Anexo I

Antiguo artículo 189 B TCE

(la codecisión de Maastricht)

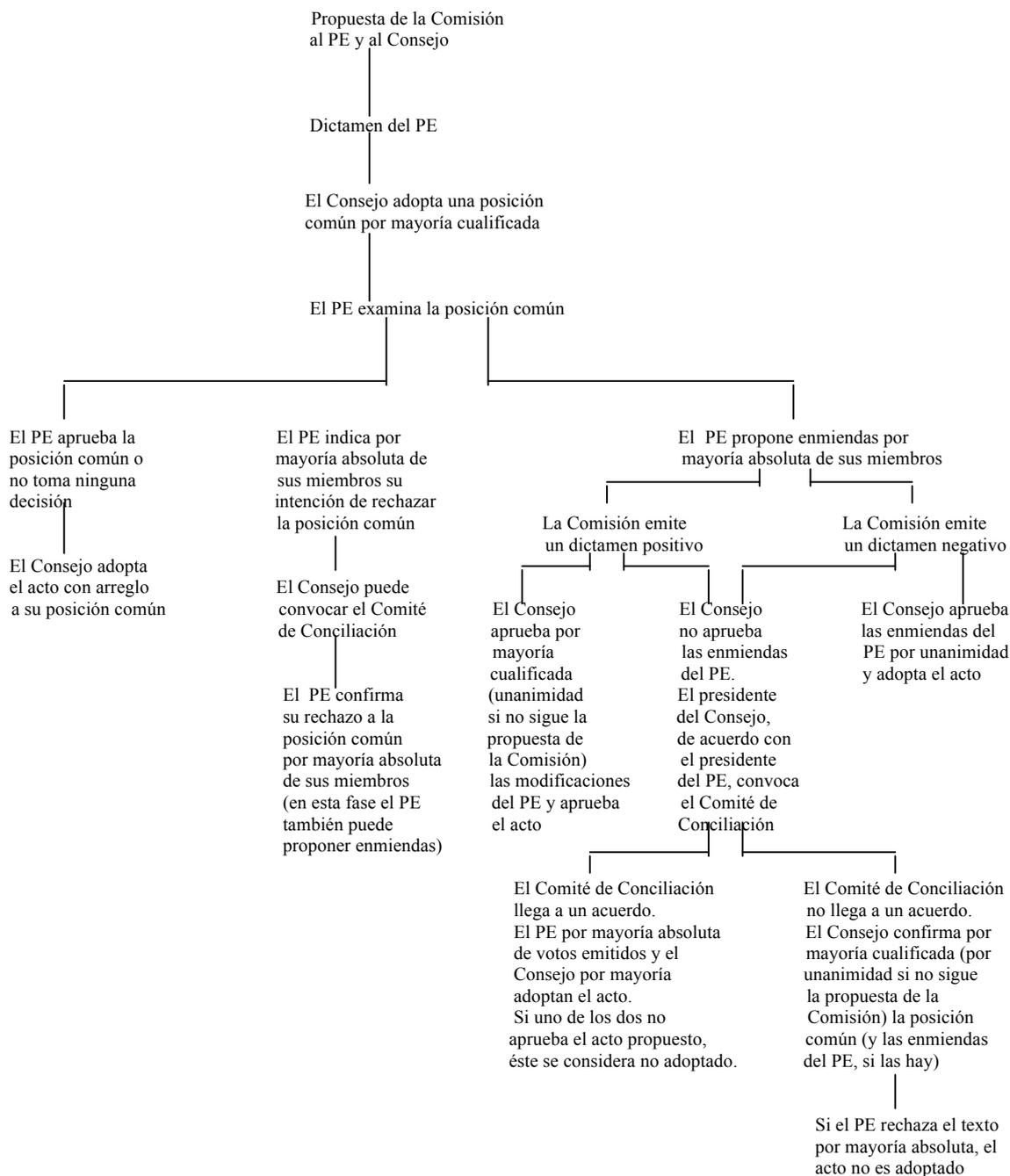
1. *Cuando en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará el procedimiento siguiente:*
2. *La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.
El Consejo adoptará por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo, una posición común. Ésta será transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo informará plenamente al Parlamento Europeo de los motivos que le hubieren conducido a adoptar su posición. La Comisión informará plenamente sobre su posición al Parlamento Europeo.
Si, transcurrido un plazo de tres meses desde esa comunicación, el Parlamento Europeo*
 - a) *aprobare la posición común, el Consejo adoptará definitivamente dicho acto con arreglo a su posición común;*
 - b) *no tomare ninguna decisión, el Consejo adoptará el acto en cuestión con arreglo a su posición común;*
 - c) *indicare por mayoría absoluta de sus miembros, que su intención es rechazar la posición común, informará de ello inmediatamente al Consejo. El Consejo podrá convocar una reunión del Comité de Conciliación a que se refiere el apartado 4 para dar una más amplia explicación de su posición. Seguidamente, el Parlamento Europeo deberá, o bien confirmar, por mayoría absoluta de sus miembros, su rechazo de la posición común, en cuyo caso el acto propuesto se considerará no adoptado, o bien proponer enmiendas conforme a lo dispuesto en la letra d) del presente apartado;*
 - d) *propusiere enmiendas de la posición común por mayoría absoluta de sus miembros, el texto modificado será transmitido al Consejo y a la Comisión, que emitirá un dictamen sobre estas enmiendas.*
3. *Si en un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo las aprobare por mayoría cualificada todas ellas, éste modificará en consecuencia su posición común y adoptará el acto en cuestión; no obstante, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad sobre aquellas enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. Si el Consejo no adoptare el acto en cuestión, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo convocará sin demora una reunión del Comité de Conciliación.*
4. *El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo, procurará alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo y por mayoría simple de los representantes del Parlamento Europeo. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y adoptará todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.*

5. *Si en el plazo de seis semanas después de haber sido convocado, el Comité de Conciliación aprobare un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto, pronunciándose respectivamente por mayoría absoluta de votos emitidos y por mayoría cualificada. Si una de ambas instituciones no aprobare el acto propuesto, éste se considerará no adoptado.*
6. *Si el Comité de Conciliación no aprobare un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado, salvo que el Consejo confirmare, por mayoría cualificada, en un plazo de seis semanas desde la expiración del plazo concedido al Comité de Conciliación, la posición común que haya acordado antes de iniciarse el procedimiento de conciliación, junto, en su caso, con las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo. En este supuesto, el acto en cuestión será finalmente adoptado, salvo que el Parlamento Europeo rechace el texto por mayoría absoluta de sus miembros, en un plazo de seis semanas a partir de su confirmación por el Consejo, en cuyo caso el acto propuesto se considerará no adoptado.*
7. *Los periodos de tres meses y de seis semanas a que se refiere el presente artículo podrán ampliarse en un mes y dos semanas, respectivamente, como máximo, de común acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo. El período de tres meses a que se refiere el apartado 2 se ampliará automáticamente en dos meses de aplicarse lo dispuesto en la letra c) de dicho apartado.*
8. *El procedimiento a que se refiere el presente artículo podrá extenderse a otros ámbitos, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión, sobre la base de un informe que la Comisión deberá presentar al Consejo a más tardar en 1996.*

Anexo II

Procedimiento del antiguo artículo 189 B TCE

(la codecisión de Maastricht)



Anexo III

Lista de los procedimientos de codecisión completados durante la vigencia del Tratado de Maastricht (de noviembre de 1993 a abril de 1999), señalando la fase en que fue aprobado el texto correspondiente.

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
	(1994)		
1	Directiva 94/9/CE, de 23/3/94, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a equipamientos y sistemas de protección utilizados en atmósferas potencialmente explosivas	375	Primera lectura
2	Directiva 94/10/CE, de 23/3/94, sobre la provisión de información en el campo de los estándares y las regulaciones técnicas	445	Segunda lectura
3	Directiva 94/11/CE, de 23/3/94, sobre la aproximación de las legislaciones y normativa de los Estados miembros relativas a la clasificación de los materiales utilizados en los componentes del calzado destinado a la venta para los consumidores	378	Primera lectura
4	Directiva 94/12/CE, 23/3/94, sobre medidas a adoptar contra la polución del aire por emisiones de vehículos a motor	448	Primera lectura
5	Decisión 1110/94/CE, de 26/4/94, por la que se establece el IV Programa Marco para las actividades de investigación y desarrollo tecnológico	1994/0004	Conciliación
6	Directiva 94/25/CE, de 16/6/94, sobre la aproximación de las legislaciones y la normativa de los Estados miembros relativas a barcos de recreo	410	Conciliación
7	Directiva 94/18/CE, de 30/5/94, sobre la coordinación de los requisitos sobre la elaboración y distribución de listados privados para ser publicados	451	Primera lectura
8	Directiva 94/19/CE, de 30/5/94, sobre sistemas de garantía de depósitos	415	Conciliación
9	Directiva 94/20/CE, de 30/5/94, sobre los enganches mecánicos para los automóviles y sus remolques	86	Conciliación
10	Directiva 94/21/CE, de 30/5/94, sobre las medidas relativas a la época veraniega	469	Primera lectura
11	Directiva 94/22/CE, de 30/5/94, sobre las condiciones para la utilización de autorizaciones para la prospección, exploración y producción de hidrocarburos	412	Segunda lectura
12	Directiva 94/27/CE, de 30/6/94, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y normativa de los Estados miembros relativa a las restricciones en el marketing y el uso de ciertas sustancias (níquel)	456	Primera lectura
13	Directiva 94/34/CE, de 30/6/94, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y normativa de los Estados miembros sobre los aditivos alimenticios autorizados para uso en productos de consumo humano	422	Primera lectura
14	Directiva 94/35/CE, de 30/6/94, sobre los edulcorantes utilizados en los productos alimenticios	423	Segunda lectura
15	Directiva 94/36/CE, de 30/6/94, sobre los colorantes utilizados en productos alimenticios	368	Segunda lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
16	Directiva 94/47/CE, de 26/10/94, sobre la protección de las compras respecto de determinados aspectos de los contratos	419	Conciliación
17	Decisión 3092/94/CE, de 7/12/94, sobre la creación de un sistema comunitario de información sobre accidentes y daños domésticos	1994/0031	Conciliación
18	Directiva 94/48/CE, de 7/12/94, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y normativa de los Estados miembros relativas a las restricciones en el marketing y el uso de ciertas sustancias inflamables (aerosoles)	473	Primera lectura
19	Directiva 94/52/CE, de 7/12/94, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la extracción de disolventes utilizados en productos alimenticios	484	Primera lectura
20	Directiva 94/60/CE, de 20/12/94, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y normativa de los Estados miembros relativas a las restricciones en el marketing y el uso de ciertas sustancias cancerígenas	414	Primera lectura
21	Directiva 94/62/CE, de 20/12/94, sobre empaquetado de basuras	436	Conciliación
22	Directiva 94/63/CE, de 20/12/94, sobre el control de las emisiones del compuesto volátil orgánico resultantes del almacenaje y distribución de los combustibles	425	Conciliación
23	Reglamento (CE) 3378/94, de 22/12/94, por la que se modifica la regulación de las reglas sobre definición, descripción y presentación de las bebidas alcohólicas	1994/0229	Primera lectura
	(1995)		
24	Directiva 95/1/CE, de 2/2/95, sobre la velocidad máxima, carga máxima y potencia máxima de los vehículos a motor de dos o tres ruedas	1994/0371	Conciliación
25	Directiva 95/2/CE, de 20/2/95, sobre aditivos alimenticios	1994/0424	Segunda lectura
26	Decisión 818/95/CE, de 14/3/95, por la que se establece el programa comunitario Juventud para Europa	1994/0474	Conciliación
27	Decisión 819/95/CE, de 14/3/94, por la que se establece el programa de acción comunitario Sócrates	1994/0001	Conciliación
28	Decisión 1729/95/CE, de 19/6/95, por la que se extiende el programa "Europa contra el SIDA"	483	Segunda lectura
29	Directiva 95/16/CE, de 29/6/95, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los ascensores	394	Conciliación
30	Directiva 95/26/CE, de 29/6/95, por la que se modifica la regulación de los ámbitos de las instituciones de crédito, aseguradoras e inversoras	468	Conciliación
31	Directiva 95/27/CE, de 29/6/95 por la que se modifica la regulación de la limitación del ruido emitido por excavadoras y maquinaria de construcción	458	Conciliación
32	Directiva 95/28/CE, de 24/10/95, sobre el comportamiento a altas temperaturas de los materiales utilizados en la construcción interior de ciertas categorías de motores de vehículos	2000/0417	Primera lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
33	Directiva 95/46/CE, de 24/10/95, sobre la protección de los particulares respecto de la guarda y movimiento de los datos personales	2000/0287	Segunda lectura
34	Directiva 95/47/CE, de 24/10/95, sobre el uso de los estándares para la transmisión de las señales de televisión	2000/0476	Segunda lectura
35	Decisión 2493/95/CE, 23/10/95, por la que se establece 1996 como el “Año europeo del estudio para toda la vida”	1994/0199	Segunda lectura
36	Decisión 2717/95/CE, de 9/11/95, por la que se establecen las líneas para el desarrollo del Euro-RDSI como una red transeuropea	2000/0495	Segunda lectura
37	Directiva 95/58/CE, de 29/11/95, por la que se modifica la protección del consumidor en la indicación de los precios de los alimentos y demás productos no alimenticios	1994/0300	Primera lectura
38	Decisión 3052/95/CE, de 13/12/95, por la que se establece el procedimiento para el intercambio de información de las medidas nacionales derogadas por la libre circulación de mercancías en la Comunidad	2000/0489	Primera lectura
39	Directiva 95/62/CE, de 13/12/95, sobre la aplicación de una red de provisión abierta para la telefonía	1995/0020	Segunda lectura
	(1996)		
40	Directiva 96/1/CE, de 22/1/96, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a las medidas a adoptar contra la emisión de gases y polución por los motores diesel de los vehículos	1994/0312	Primera lectura
41	Directiva 96/9/CE, de 11/3/96, sobre la protección legal de las bases de datos	1996/0393	Segunda lectura
42	Decisión 616/96/CE, de 25/3/96, por la que se modifica el IV Programa Marco para las actividades de investigación y desarrollo tecnológico respecto de la adhesión a la Comunidad de Austria, Finlandia y Suecia.	1995/0092	Primera lectura
43	Directiva 96/10/CE, de 21/3/96, por la que se modifica el reconocimiento de reparto de ganancias contractuales por las autoridades competentes	1994/0099	Segunda lectura
44	Decisión 645/96/CE, de 29/3/96, por la que se adopta el programa de acción comunitario relativo a la promoción, información y educación sobre la salud	1994/0130	Conciliación
45	Decisión 647/96/CE, de 29/3/96, por la que se adopta el programa de acción comunitario relativo a la prevención del SIDA y otras enfermedades	1994/0105	Conciliación
46	Decisión 646/96/CE, de 29/3/96, por la que se adopta un plan de acción para combatir el cáncer	1994/0222	Conciliación
47	Decisión 719/96/CE, de 29/3/96, por la que se establece un programa para apoyar las actividades culturales y artísticas que tengan una dimensión europea (Kaleidoscope)	1994/0188	Conciliación
48	Directiva 96/27/CE, de 20/5/96, sobre la protección de los ocupantes de los vehículos a motor en los impactos laterales	1994/0322	Primera lectura
49	Decisión 1254/96/CE, de 5/6/96, por la que se establecen las líneas básicas para las redes transeuropeas de energía	1994/0009	Conciliación

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
50	Reglamento (CE) 1610/96, de 23/7/96, sobre la creación de un certificado de protección suplementario para los productos sembrados	1994/0285	Segunda lectura
51	Decisión 1692/96/CE, de 23/7/96, sobre las líneas comunitarias para el desarrollo de redes transeuropeas de transporte	1994/0098	Conciliación
52	Directiva 96/56/CE, de 3/9/96, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y normativa de los Estados miembros relativas a la clasificación, almacenamiento y transporte de sustancias peligrosas	1995/0325	Primera lectura
53	Directiva 96/58/CE, de 3/9/96, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al equipo de protección personal	1994/0279	Primera lectura
54	Directiva 96/57/CE, de 3/9/96, sobre los requisitos de eficiencia energética para los electrodomésticos refrigeradores y congeladores	1994/0272	Segunda lectura
55	Directiva 96/69/CE, de 8/10/96, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a las medidas a adoptar contra la polución creada por las emisiones de vehículos a motor	1994/0286	Segunda lectura
56	Reglamento (CE) 2061/96, de 8/10/96, que modifica la regulación de las reglas de definición, descripción y presentación de los vinos y las bebidas aromatizadas	1995/0287	Primera lectura
57	Directiva 96/70/CE, de 28/10/96, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la explotación y marketing de aguas minerales	1994/0235	Segunda lectura
58	Directiva 96/71/CE, de 16/12/96, sobre los puestos de los trabajadores en la provisión de servicios	2000/0346	Primera lectura
59	Reglamento (CE) 2232/96, de 28/10/96, por el que se establece el procedimiento comunitario para aromatizar las sustancias utilizadas en los productos alimenticios	2000/0478	Segunda lectura
60	Directiva 96/73/CE, de 16/12/96, sobre determinados métodos para el análisis cuantitativo de fibras textiles	1994/0008	Primera lectura
61	Directiva 96/74/CE, de 16/12/96, sobre denominaciones textiles	1994/0005	Primera lectura
62	Decisión 102/97/CE, de 16/12/96, por la que se adopta el programa de acción comunitario para la prevención de la drogodependencia	1994/0135	Conciliación
63	Directiva 96/79/CE, de 16/12/96, sobre la protección de los ocupantes de los vehículos a motor en los impactos frontales	1994/0323	Segunda lectura
64	Decisión 210/97/CE, de 19/12/96, por la que se adopta el programa de acción para las costumbres en la Comunidad	1995/0087	Conciliación
65	Directiva 96/83/CE, de 19/12/96, por la que se modifica la regulación de los edulcorantes para productos alimenticios	1995/0251	Primera lectura
66	Directiva 96/84/CE, de 19/12/96, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los productos alimenticios destinados al uso nutricional particular	1994/0327	Primera lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
67	Decisión 292/97/CE, de 19/12/96, sobre el mantenimiento de las leyes nacionales que prohíben el uso de ciertos aditivos en la producción de productos alimenticios	1995/0085	Primera lectura
68	Directiva 96/85/CE, de 19/12/96, por la que se modifica la regulación de los aditivos, colorantes y edulcorantes alimenticios	1995/0114	Primera lectura
69	Reglamento (CE) 82/97, de 19/12/96, que modifica la regulación del Código de Costumbres de la Comunidad	1995/0182	Primera lectura
70	Directiva 96/92/CE, de 19/12/96, sobre las reglas comunes para el mercado interior de la electricidad	2000/0384	Primera lectura
	(1997)		
71	Directiva 97/5/CE, de 27/1/97, sobre transferencias crediticias transfronterizas	1994/0242	Conciliación
72	Reglamento (CE) 258/97, de 27/1/97, sobre nuevos alimentos e ingredientes alimenticios	2000/0426	Conciliación
73	Directiva 97/4/CE, de 27/1/97, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al etiquetado, presentación y anunciado de los alimentos	2000/0380	Conciliación
74	Directiva 96/100/CE, de 17/2/97, por la que se modifica la regulación de la restitución de los bienes culturales extraídos ilegalmente del territorio de un Estado miembro	1995/0254	Primera lectura
75	Directiva 97/7/CE, de 20/5/97, sobre la protección de los consumidores en los contratos a distancia	2000/0411	Conciliación
76	Directiva 97/9/CE, de 3/3/97, sobre acciones de inversión	2000/0471	Conciliación
77	Decisión 710/97/CE, de 24/3/97, sobre la aproximación coordinada de las autorizaciones en la esfera de los servicios de los satélites personales de comunicación	1995/0274	Primera lectura
78	Directiva 97/13/CE, de 10/4/97, sobre un marco común para las autorizaciones generales y las licencias individuales en el campo de los servicios de telecomunicaciones	1995/0282	Primera lectura
79	Directiva 97/16/CE, de 10/4/97, por la que se modifica la regulación de las restricciones del uso y marketing de ciertas sustancias peligrosas	1994/0287	Primera lectura
80	Decisión 104/97/CE, de 29/5/97, por la que se modifica la regulación básica de la red transeuropea en el sector energético	1996/0203	Primera lectura
81	Directiva 97/23/CE, de 29/5/97, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al equipamiento de presión	2000/0462	Conciliación
82	Directiva 97/24/CE, de 27/6/97, sobre ciertos componentes y características de los vehículos a motor de dos y tres ruedas	2000/0470	Conciliación
83	Decisión 1336/97/CE, de 17/6/97, sobre las líneas básicas para las redes transeuropeas de telecomunicaciones	1995/0124	Conciliación
84	Directiva 97/27/CE, de 22/7/97, sobre los pesos y dimensiones de ciertas categorías de vehículos y sus remolques	2000/0348	Segunda lectura
85	Directiva 97/33/CE, de 30/6/97, sobre la interconexión de las telecomunicaciones para asegurar un servicio universal e interoperativo	1995/0207	Conciliación

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
86	Directiva 97/36/CE, de 30/6/97, por la que se modifica la coordinación de las regulaciones nacionales sobre las actividades de las compañías de televisión	1995/0074	Conciliación
87	Decisión 1400/97/CE, de 30/6/97, por la que se adopta el programa de acción para el control de la salud	1995/0238	Conciliación
88	Directiva 97/50/CE, de 22/7/97, sobre actividades veraniegas	1996/0082	Primera lectura
89	Directiva 97/50/CE, de 6/10/97, por la que se modifica la regulación que facilita la libre circulación de doctores y el reconocimiento mutuo de sus titulaciones	1994/0305	Conciliación
90	Decisión 2085/97/CE, de 6/10/97, que establece un programa para potenciar la traducción y lectura de libros (Ariane)	1994/0189	Conciliación
91	Directiva 97/51/CE, de 6/10/97, por la que se modifica la propuesta para crear un ámbito competitivo en las telecomunicaciones	1995/0280	Conciliación
92	Directiva 97/52/CE, de 13/10/97, por la que se modifica la coordinación de los procedimientos para la concesión de servicios públicos	1995/0079	Primera lectura
93	Directiva 97/55/CE, de 6/10/97, por la que se modifica la regulación de la publicidad comparativa	2000/0343	Conciliación
94	Decisión 2228/97/CE, de 13/10/97, por la que se establece el programa de acción en el campo de la herencia cultural (Raphael)	1995/0078	Conciliación
95	Directiva 97/54/CE, de 23/9/97, por la que modifica la regulación de la velocidad máxima de los tractores y maquinaria agrícola	1996/0129	Primera lectura
96	Directiva 97/56/CE, de 20/10/97, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y la normativa de los Estados miembros relativas a las restricciones en el uso y marketing de ciertas sustancias peligrosas	1996/0252	Primera lectura
97	Directiva 97/60/CE, de 27/10/97, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y la normativa de los Estados miembros relativas a la extracción de disolventes utilizados en la producción de alimentos	1996/0195	Primera lectura
98	Directiva 97/63/CE, de 24/11/97, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los fertilizantes	1996/0280	Primera lectura
99	Decisión 2535/97/CE, de 1/12/97, por la que se adapta el IV Programa Marco sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico	1996/0034	Conciliación
100	Directiva 97/66/CE, de 15/12/97, sobre el procesamiento de los datos personales y la protección de la privacidad en el sector de las telecomunicaciones	2000/0288	Conciliación
101	Directiva 97/67/CE, de 15/12/97, sobre reglas comunes para el desarrollo del mercado interior en el ámbito de los servicios postales	1995/0221	Conciliación
102	Directiva 97/68/CE, de 16/12/97, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a las medidas contra la emisión de gases de motores de combustión interna de maquinaria no móvil	1995/0209	Conciliación

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
	(1998)		
103	Directiva 98/4/CE, de 16/2/98, por la que se modifica la coordinación de procedimientos de las entidades que operan en los sectores del agua, energía, transportes y telecomunicaciones	1995/0080	Conciliación
104	Directiva 98/5/CE, de 16/2/98, por la que se facilita la práctica de la abogacía en un Estado miembro diferente a aquél en el que se obtuvo la titulación	1994/0299	Primera lectura
105	Directiva 98/6/CE, de 16/2/98, sobre la protección de los consumidores en los precios de los productos	1995/0148	Conciliación
106	Directiva 98/7/CE, de 16/2/98, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y normativa de los Estados miembros relativas a la concesión de créditos	1996/0055	Primera lectura
107	Directiva 98/8/CE, de 16/2/98, sobre la colocación de los productos biológicos en los comercios	2000/0465	Conciliación
108	Decisión 576/98/CE, de 23/2/98, por la que se modifica la regulación del programa Sócrates	1997/0103	Conciliación
109	Directiva 98/10/CE, de 26/2/98, sobre la aplicación de una red abierta para la telefonía y sobre un servicio universal de las telecomunicaciones	1996/0226	Conciliación
110	Decisión 888/98/CE, de 30/3/98, por la que se adopta el programa de acción para mejorar los sistemas de fiscalidad indirecta en el mercado interior (Fiscalis)	1997/0128	Primera lectura
111	Directiva 98/13/CE, de 12/2/98, sobre los equipamientos de las estaciones terrestres de satélites y terminales de telecomunicación	1995/0309	Primera lectura
112	Decisión 889/98/CE, de 7/4/98, por la que se modifica la regulación del plan para el intercambio, entre administraciones de los Estados miembros, de oficiales nacionales responsables de la implementación de la legislación comunitaria	1997/0214	Primera lectura
113	Directiva 98/26/CE, de 19/5/98, sobre el establecimiento de sistemas de seguridad	1996/0126	Segunda lectura
114	Directiva 98/27/CE, de 19/5/98, sobre los mandatos para la protección de los intereses de los consumidores	1996/0025	Primera lectura
115	Directiva 98/30/CE, de 22/6/98, sobre las reglas comunes para el mercado interior del gas natural	2000/0385	Primera lectura
116	Directiva 98/32/CE, de 22/6/98, por la que se modifica la regulación sobre las instituciones de inversión y crédito	1996/0121	Primera lectura
117	Directiva 98/33/CE, de 22/6/98, por la que se modifican ciertos aspectos de la regulación de los negocios de las instituciones de crédito	1996/0003	Primera lectura
118	Directiva 98/31/CE, de 22/6/98, por la que se modifica la regulación de los fondos de inversión	1996/0124	Primera lectura
119	Directiva 98/34/CE, de 22/6/98, por la que se establece el procedimiento para la información en el ámbito de las regulaciones técnicas	1996/0300	Primera lectura
120	Directiva 98/37/CE, de 22/6/98, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la maquinaria	1996/0305	Primera lectura
121	Decisión 1496/98/CE, de 22/6/98, que establece el programa de acción para mejorar el reconocimiento de las profesiones legales en el ámbito del Derecho comunitario (Proyecto Robert Schuman)	1996/0277	Primera lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
122	Directiva 98/43/CE, de 6/7/98, sobre la aproximación de las legislaciones y normativa de los Estados miembros relativas a la publicidad y esponsorización de los productos del tabaco	2000/0194	Primera lectura
123	Decisión 1686/98/CE, de 20/7/98, por la que se establece el programa de acción "Servicio Voluntario Europeo para la Juventud"	1996/0318	Conciliación
124	Decisión 2179/98/CE, de 24/9/98, por el que se revisa el programa de acción y política para el medio ambiente y desarrollo sostenible	1996/0027	Conciliación
125	Decisión 2119/98/CE, de 24/9/98, por la que se crea la red para la vigilancia epidemiológica y control de las enfermedades contagiosas en la Comunidad Europea	1996/0052	Conciliación
126	Directiva 98/48/CE, de 20/7/98, por la que se modifica el procedimiento para la provisión de información en el campo de las regulaciones y estándares técnicos	1996/0220	Segunda lectura
127	Directiva 98/44/CE, 6/7/98, sobre la protección legal de inventos biotecnológicos	1995/0350	Primera lectura
128	Directiva 98/61/CE, de 24/9/98, por la que se modifica la regulación de la protección de los números telefónicos en los cambios de operador	1997/0250	Segunda lectura
129	Directiva 98/69/CE, de 13/10/98, por la que se modifica la regulación de las medidas a adoptar contra la polución por emisiones de vehículos a motor (Se refiere a dos procedimientos: COD 96/0164 sobre la propuesta general, y COD 96/0164B sobre la propuesta para vehículos comerciales ligeros)	1996/0164 y 1996/0164 B	Conciliación
130	Directiva 98/70/CE, de 13/10/98, por la que se modifica la regulación de la calidad de los combustibles diesel y gasolina	1996/0163	Conciliación
131	Directiva 98/71/CE, de 13/10/98, sobre la protección legal de los diseños	2000/0464	Conciliación
132	Directiva 98/72/CE, de 15/10/98, por la que se modifica la regulación de los aditivos, colorantes y edulcorantes alimenticios	1996/0166	Primera lectura
133	Directiva 98/78/CE, de 27/10/98, sobre la supervisión suplementaria de los grupos aseguradores	1995/0245	Primera lectura
134	Directiva 98/79/CE, de 27/10/98, sobre los dispositivos médicos para realizar diagnósticos	1995/0013	Segunda lectura
135	Directiva 98/84/CE, de 22/11/98, sobre la protección legal de servicios basados en accesos condicionales	1997/0198	Segunda lectura
136	Decisión 182/99/CE, de 22/12/98, sobre el V Programa Marco para la Investigación y Desarrollo Tecnológico	1997/0119	Conciliación
137	Directiva 98/91/CE, 14/12/98, sobre vehículos y remolques destinados al transporte de mercancías peligrosas	1996/0267	Primera lectura
138	Decisión 128/99/CE, 14/12/98, sobre la introducción en la Comunidad de la 3ª generación de móviles	1998/0051	Primera lectura
140	Directiva 98/37/CE, de 22/12/98, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a fertilizantes y la protección del marketing en Austria, Finlandia y Suecia sobre fertilizantes que contienen cadmio	1998/0026	Primera lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
	(1999)		
139	Decisión 276/99/CE, de 25/01/99, por la que se adopta el plan para la promoción de un uso más seguro de Internet combatiendo los contenidos ilegales y nocivos	1997/0337	Segunda lectura
141	Directiva 99/2/CE, de 22/2/99, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas los alimentos tratados con radiación iónica	1997/0169	Conciliación
142	Directiva 99/3/CE, de 22/2/99, por la que se establece un listado de alimentos tratados con radiación iónica	1997/0169 B	Conciliación
143	Directiva 99/3/CE, de 22/2/99, sobre el café y la achicoria	1996/0117	Conciliación
144	Decisión 283/99/CE, de 25/1/99, por la que se establece un marco general para las actividades comunitarias a favor de los consumidores	1998/0028	Primera lectura
145	Directiva 99/3/CE, de 9/3/99, sobre equipamientos de radio y terminales de telecomunicación y el reconocimiento mutuo de su conformidad	1997/0149	Conciliación
146	Decisión 476/99/CE, de 22/2/99, por la que se modifica la regulación del programa de apoyo a la lectura de libros (Ariane)	1998/082	Primera lectura
147	Decisión 477/99/CE, de 22/2/99, por la que se modifica la regulación del programa de apoyo a las actividades artísticas y culturales de dimensión europea (Kaleidoscope)	1998/0283	Primera lectura
148	Decisión 372/99/CE, de 8/2/99, por la que se adopta el programa en el ámbito de la salud para la prevención de lesiones	1997/0132	Primera lectura
149	Decisión 1295/99/CE, de 29/4/99, por la que se adopta el programa en el ámbito de la salud sobre enfermedades extrañas	1997/0146	Conciliación
150	Decisión 1296/99/CE, de 29/4/99, por la que se adopta el programa sobre enfermedades derivadas de la polución	1997/0153	Conciliación
151*	Directiva 1999/44/CE, de 25/5/99, sobre ciertos aspectos de la venta de mercancías y sus garantías	1996/0161	Conciliación
152	Reglamento (CE) 995/99, de 13/4/99, que modifica la regulación del procedimiento de tránsito externo	1997/0242	Primera lectura
153*	Directiva 1999/45/CE, de 31/5/99, sobre la aproximación de las legislaciones y la normativa de los Estados miembros relativas a la clasificación, embalaje y etiquetado de preparados peligrosos	1996/0200	Primera lectura
154*	Directiva 1999/41/CE, de 7/6/99, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a productos alimenticios para uso nutricional	1994/0076	Conciliación
155*	Reglamento (CE) 1182/99, de 10/5/99, que modifica la regulación de las estadísticas de los intercambios de bienes entre Estados miembros con objeto de reducir los datos que deben proporcionarse	1997/0172	Conciliación
156*	Directiva 1999/33/CE, de 10/5/99, por la que se modifica la protección del etiquetado de ciertas sustancias peligrosas en Austria y Suecia	1998/0290	Primera lectura
157*	Decisión 1419/99/CE, de 25/5/99, por la que se establece la acción comunitaria del evento "Capital Europea de la Cultura" para los años 2005 a 2019	1997/0290	Primera lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Texto aprobado en
158*	Directiva 1999/34/CE, de 10/5/99, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y la normativa de los Estados miembros relativas a la responsabilidad en los productos defectuosos	1997/0244	Primera lectura
159*	Directiva 99/42/CE, de 7/6/99, por la que se establece el mecanismo de reconocimiento de las titulaciones de las actividades profesionales	19960031	Conciliación
160*	Directiva 1999/43/CE, de 25/5/99, por la que se modifica la aproximación de las legislaciones y la normativa de los Estados miembros relativas a las restricciones en el uso y marketing de ciertas sustancias	1998/0005	Primera lectura
161*	Reglamento (CE) 1783/99, de 12/7/99, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional	1998/0114	Segunda lectura
162*	Reglamento (CE) 1073/99, de 25/7/99, sobre las investigaciones realizadas por la Oficina Europea Antifraude	1998/0329	Primera lectura
163*	Reglamento (CE) 1784/99, de 12/7/99, sobre el Fondo Social Europeo	1998/0115	Segunda lectura
164*	Decisión 1719/99/CE, de 12/7/99, por la que se adoptan las acciones y las medidas para asegurar la interoperabilidad de las redes transeuropeas para el intercambio electrónico de datos entre las administraciones	1997/0341	Segunda lectura

* Procedimientos cuya adopción final tuvo lugar tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (con posterioridad al 1/5/99), si bien el proceso de elaboración de los mismos se desarrolló bajo la normativa del Tratado de Maastricht (antiguo art. 189 TCE).

Fuente: *Activity Report 1 November 1993-30 April 1999* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 230.998).

Anexo IV

Procedimientos de codecisión completados durante la vigencia del Tratado de Maastricht (de noviembre de 1993 a abril de 1999), estructurados en función del comité parlamentario correspondiente.

Comités parlamentarios	nº total de Procedimientos	%	Sin conciliación	Con conciliación	Rechazos
Agricultura	1	0,7%	1	-	-
Economía	43	26%	27	16	(1)
As. Jurídicos	30	18%	21	9	(2)
Medio Ambiente	60	36%	33	27	-
Investigación	10	7%	6	4	-
Transporte	5	3%	3	2	-
RR. Econ. Ext.	1	0,7%	1	-	-
Cultura	13	8%	5	8	-
As. Sociales	1	0,7%	1	-	-
Libertades Civiles	1	0,7%	1	-	-
Total	165	100%	99	66*	(3)

* incluyendo los 3 rechazados

Fuente: *Activity Report 1 November 1993-30 April 1999* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 230.998).

Anexo V

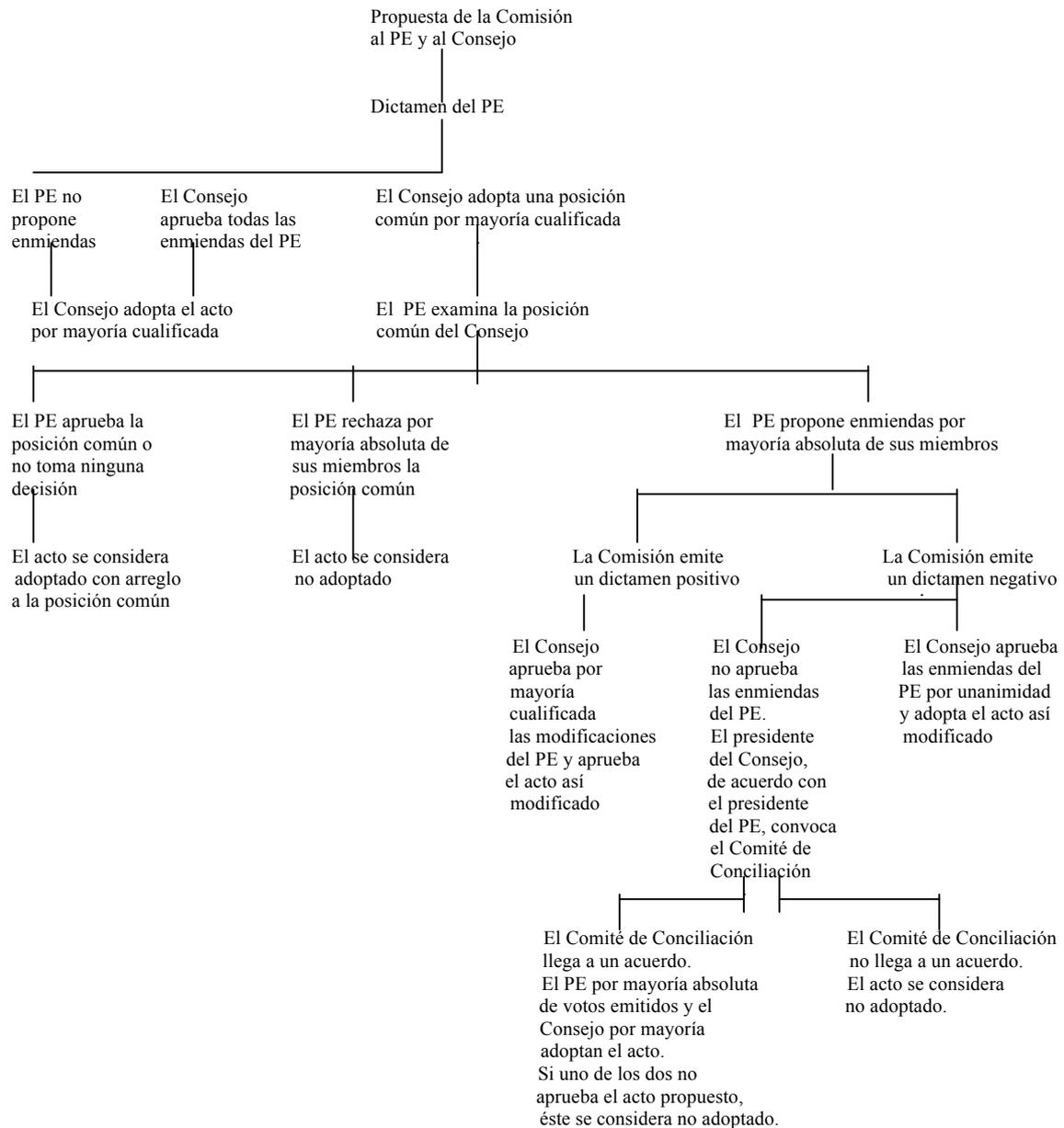
Artículo 251 TCE

(la codecisión de Amsterdam)

1. *Cuando en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará el procedimiento siguiente.*
2. *La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.*
El Consejo, por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo,
 - *si aprobara todas las enmiendas contenidas en el dictamen del Parlamento Europeo, podrá adoptar el acto propuesto así modificado;*
 - *si el Parlamento Europeo no propusiera enmienda alguna, podrá adoptar el acto propuesto;*
 - *en los demás casos, adoptará una posición común y la transmitirá al Parlamento Europeo. El Consejo informará plenamente al Parlamento Europeo de los motivos que le hubieran conducido a adoptar su posición común. La Comisión informará plenamente sobre su posición al Parlamento Europeo.**Si, transcurrido un plazo de tres meses desde esa comunicación, el Parlamento Europeo*
 - a) *aprobara la posición común o no tomare decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado con arreglo a esa posición común;*
 - b) *rechazara, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común, el acto propuesto se considerará no adoptado;*
 - c) *propusiera enmiendas de la posición común por mayoría absoluta de sus miembros, el texto modificado será transmitido al Consejo y a la Comisión, que emitirá un dictamen sobre estas enmiendas.*
3. *Si en un plazo de tres meses desde la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo aprobara por mayoría cualificada todas ellas, se considerará que el acto de que se trate ha sido adoptado en la forma de la posición común así modificada; no obstante, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad sobre aquellas enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. Si el Consejo no aprobara todas las enmiendas, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo convocará en el plazo de seis semanas una reunión del Comité de Conciliación.*
4. *El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo, procurará alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría simple de los representantes del Parlamento Europeo. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y adoptará todas las iniciativas necesarias para favorecer un acercamiento de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo. Al realizar esta misión, el Comité de Conciliación examinará la posición común sobre la base de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.*

5. *Si en el plazo de seis semanas después de haber sido convocado, el Comité de Conciliación aprobara un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto en cuestión conforme al texto conjunto, pronunciándose respectivamente por mayoría absoluta de votos emitidos y por mayoría cualificada. Si cualquiera de ambas instituciones no aprobare el acto propuesto dentro de dicho plazo, éste se considerará no adoptado.*
6. *Si el Comité de Conciliación no aprobara un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.*
7. *Los períodos de tres meses y de seis semanas a que se refiere el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, a iniciativa del Parlamento Europeo o el Consejo.*

Anexo VI
Procedimiento del artículo 251 TCE
(la codecisión de Amsterdam)



Anexo VII

Lista de los procedimientos de codecisión completados entre el 1 de mayo de 1999 y el 30 de abril de 2002 (los tres primeros años de vigencia del Tratado de Amsterdam) y la fase en que fue aprobado el texto correspondiente.

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
161*	Reglamento (CE) 1783/1999, de 12/7/99, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional	1998/0114	Segunda lectura
162*	Reglamento (CE) 1073/1999, de 25/7/99, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude	1998/0329	Primera lectura
163*	Reglamento (CE) 1784/1999, de 12/7/99, relativo al Fondo Social Europeo	1998/0115	Segunda lectura
164*	Decisión 1719/1999/CE, de 12/7/99, sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativa a redes transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones	1997/0340	Segunda lectura
165	Decisión 1720/1999/CE, de 12/7/99, por la que se aprueba un conjunto de acciones y medidas para garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones, así como el acceso a las mismas	1997/0341	Segunda lectura
166	Reglamento (CE) 1655/1999, de 19/7/99, que modifica el Reglamento (CE) 2236/95 por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas	1998/0101	Segunda lectura
167	Decisión 1741/1999/CE, de 29/7/99, que modifica la Decisión 1254/96/CE que establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía	1998/0284	Primera lectura
168	Directiva 1999/62/CE, de 17/6/99, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructura	1996/0182	Segunda lectura
169	Directiva 1999/72/CE, de 29/7/99, que modifica la Directiva 92/117/CEE relativa a las medidas de protección contra determinados zoonosis y agentes productores de zoonosis en animales y productos de origen animal, a fin de evitar el brote de infecciones e intoxicaciones procedentes de los alimentos.	1998/0003	Primera lectura
170	Directiva 1999/92/CE, de 16/12/99, relativa a las disposiciones mínimas para la mejora de la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas	1995/0235	Conciliación
171	Directiva 1998/87/CE, de 23/11/99, que modifica la Directiva 76/625/CEE sobre encuestas estadísticas que han de efectuar los Estados miembros para determinar el potencial de producción de las plantaciones de determinadas especies de árboles frutales	1999/0051	Primera lectura
172	Directiva 1999/93/CE, de 13/12/99, que establece un marco comunitario para la firma electrónica	1998/0191	Segunda lectura
173	Decisión 253/2000/CE, de 24/1/00, por la que se establece la segunda fase del programa Sócrates	1998/0195	Conciliación

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
174	Decisión 293/2000/CE, de 24/1/00, por la que se aprueba el programa de acción comunitario (Daphne) sobre medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre los niños, los adolescentes y las mujeres	1998/0192	Segunda lectura
175	Directiva 1999/94/CE, de 13/12/99, relativa a la información sobre el consumo de combustible y sobre las emisiones de CO ₂ facilitada al consumidor al comercializar turismos nuevos	1998/0272	Segunda lectura
176	Directiva 1999/95/CE, de 13/12/99, sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo de la gente de mar a bordo de buques que hagan escala en puertos de la Comunidad	1998/0321	Segunda lectura
177	Directiva 1999/96/CE, de 13/12/99, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y contaminantes procedentes de motores diesel destinados a la propulsión de vehículos	1997/0350	Segunda lectura
178	Decisión 68/2000/CE, de 13/12/99, por la que se modifica la Decisión de base relativa al programa Sócrates, con el fin de incluir a Turquía entre los países beneficiarios	1996/0130	Segunda lectura
179	Decisión 69/2000/CE, de 13/12/99, por la que se modifica la Decisión de base relativa al programa Juventud, con el fin de incluir a Turquía entre los países beneficiarios	1996/0131	Segunda lectura
180	Decisión 646/2000/CE, de 28/2/00, por la que se aprueba un programa plurianual de fomento de las energías renovables en la Comunidad (Altener)	1997/0370	Conciliación
181	Decisión 647/2000/CE, de 28/2/00, por el que se aprueba un programa plurianual de fomento de la eficiencia energética (Save)	1997/0371	Conciliación
182	Decisión 105/2000/CE, de 17/12/99, que modifica la Decisión 210/97/CE que adopta un programa de acción para la aduana de la CE (Aduana 2000)	1998/0314	Segunda lectura
183	Directiva 1999/103/CE, de 24/1/00, que modifica la Directiva 80/181/CEE relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre unidades de medida	1999/0014	Primera lectura
184	Reglamento (CE) 141/2000, de 16/12/99, sobre medicamentos huérfanos	1998/0240	Segunda lectura
185	Decisión 508/2000/CE, de 14/2/00, por la que se establece el programa Cultura 2000	1998/0169	Conciliación
186	Directiva 2000/7/CE, de 20/3/00, relativa al velocímetro de los vehículos de motor de dos o tres ruedas	1998/0163	Segunda lectura
187	Directiva 2000/8/CE, de 20/3/00, por la que se modifica la Directiva 20/221/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los depósitos de carburante líquido y los dispositivos de protección trasera de los vehículos de motor	1998/0071	Segunda lectura
188	Directiva 2000/9/CE, de 20/3/00, relativa a las instalaciones de transporte de personas por cable	1994/0011	Segunda lectura
189	Directiva 2000/12/CE, de 20/3/00, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito	1997/0357	Primera lectura
190	Directiva 2000/13/CE, de 20/3/00, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.	1999/0090	Primera lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
191	Directiva 2000/4/CE, de 28/2/00, que modifica la Directiva 74/60/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre acondicionamiento interior de los vehículos de motor	1998/0089	Segunda lectura
192	Directiva 2000/20/CE, de 16/5/00, que modifica la Directiva 64/432/CEE relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina.	1999/0217	Primera lectura
193	Decisión 1753/2000/CE, de 22/6/00, por la que se establece un plan de seguimiento de la media de las emisiones específicas de CO2 de los turismos nuevos	1998/0202	Conciliación
194	Decisión 1031/2000/CE, de 13/4/00, por la que se establece el programa de acción comunitario "Juventud"	1998/0197	Conciliación
195	Directiva 2000/18/CE, de 17/4/00, relativa a los requisitos mínimos aplicables al examen de los consejeros de seguridad para el transporte de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril o vía navegable	1998/0106	Segunda lectura
196	Decisión 1215/2000/CE, de 16/5/00, que prolonga la vigencia de la Decisión 710/97/CE relativa a un planteamiento coordinado de autorización en el ámbito de los servicios de comunicaciones personales por satélite en la Comunidad	2000/0020	Primera lectura
197	Directiva 2000/26/CE, de 16/5/00, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de los vehículos automóviles	1997/0264	Conciliación
198	Reglamento (CE) 2037/2000, de 29/6/00, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono	1998/0228	Conciliación
199	Directiva 2000/14/CE, de 8/5/00, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre	1998/0029	Segunda lectura
200	Directiva 2000/15/CE, de 10/4/00, que modifica la Directiva 64/432/CEE relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina	1998/0052	Segunda lectura
201	Directiva 2000/16/CE, de 10/4/00, que modifica la Directiva 79/373/CEE relativa a la comercialización de los piensos compuestos y la Directiva 96/25/CE sobre circulación de materias primas para la alimentación animal	1998/0238	Segunda lectura
202	Directiva 2000/30/CE, de 6/6/00, relativa a las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos industriales que circulan en la Comunidad	1998/0097	Segunda lectura
203	Directiva 2000/34/CE, de 22/6/00, que modifica la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, para incluir los sectores y las actividades excluidos de dicha directiva	1998/0318	Conciliación
204	Directiva 2000/36/CE, de 23/6/00, relativa a los productos de cacao y de chocolate destinados a la alimentación humana	1996/0112	Segunda lectura
205	Directiva 2000/35/CE, de 29/6/00, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales	1998/0099	Conciliación
206	Directiva 2000/25/CEE, de 22/5/00, relativa a las medidas a adoptar contra las emisiones de gases y partículas contaminantes procedentes de motores de tractores agrícolas o forestales	1998/0247	Segunda lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
207	Decisión 1445/2000/CE, de 22/5/00, relativa a la aplicación de técnicas de muestreo de áreas y teledetección a las estadísticas agrícolas para el período 1999-2003	1998/0298	Segunda lectura
208	Decisión 1934/54/CE, de 17/7/00, que establece el Año Europeo de las Lenguas 2001	1999/0208	Primera lectura
209	Directiva 77/780/CEE sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio	1998/0253	Segunda lectura
210	Reglamento (CE) 1655/2000, de 17/7/00, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (Life)	1998/0336	Conciliación
211	Directiva 2000/31/CE, de 8/6/00, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior	1998/0235	Segunda lectura
212**	Directiva 2000/53/CE, de 18/9/00, relativa a los vehículos al final de su vida útil	1997/0194	Conciliación
213**	Directiva 2000/55/CE, de 18/9/00, relativa a los requisitos de eficiencia energética de los balastos de lámparas fluorescentes	1999/0127	Segunda lectura
214	Directiva 2000/54/CE, de 18/9/00, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo	1999/0188	Primera lectura
215	Reglamento (CE) 1880/2000, de 17/7/00, que prorroga la validez del Reglamento (CE) 443/97 relativo a las acciones en el ámbito de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia	1999/0194	Primera lectura
216**	Reglamento (CE) 2493/2000, de 7/11/00, por el que se establecen medidas destinadas a promover la plena integración de la dimensión medioambiental en el proceso de desarrollo de los países en desarrollo	1999/0020	Conciliación
217**	Reglamento (CE) 2494/2000, de 7/11/00, por el que se establecen medidas destinadas a promover la conservación y la gestión sostenible de los bosques tropicales y de otro tipo en los países en desarrollo	1999/0015	Conciliación
218	Directiva 2000/40/CE, de 26/6/00, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la protección delantera contra el empotramiento de los vehículos a motor	1999/0007	Segunda lectura
219**	Directiva 2000/64/CE, de 7/11/00, que modifica las Directivas 85/611/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CE y 93/22/CEE en lo relativo al intercambio de información con terceros países	2000/0014	Primera lectura
220	Reglamento (CE) 1980/2000, de 17/7/00, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica	1996/0312	Segunda lectura
221	Reglamento (CE) 1726/2000, de 29/6/00, relativa a la cooperación al desarrollo con Sudáfrica	1999/0070	Segunda lectura
222	Reglamento (CE) 1624/2000, de 10/7/00, que modifica el Reglamento (CEE) 3330/91 relativo a las estadísticas de los intercambios de bienes entre Estados miembros, en lo que se refiere a la aplicación simplificada de la nomenclatura de los productos	1997/0162	Segunda lectura
223**	Directiva 2000/59/CE, de 27/11/00, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga	1998/0249	Conciliación

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
224**	Directiva 2000/60/CE, de 23/10/00, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas	1997/0067	Conciliación
225	Reglamento (CE) 1760/2000, de 17/7/00, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno	1999/0204	Segunda lectura
226	Directiva 2000/76/CE, de 4/12/00, relativa a la incineración de residuos.	1998/0289	Conciliación
227	Reglamento (CE) 2038/2000, de 28/9/00, que modifica el Reglamento (CE) 2037/2000 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, en cuanto a los instaladores clasificadores de las bombas de infusión.	2000/0175	Primera lectura
¿?	Directiva 2000/28/CE, de 18/9/00, que modifica la Directiva 2000/12/CE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio.	1998/0253	Segunda lectura
¿?	Directiva 2000/46/CE, de 18/9/00, relativa al acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como la supervisión cautelar de las mismas.	1998/0252	Segunda lectura
229	Reglamento (CE) 2039/2000, de 28/9/00, que modifica el Reglamento (CE) 2037/2000 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, en cuanto al año de referencia para la asignación de cuotas de hidrocarburos.	2000/0170	Primera lectura
230	Decisión 2298/2000/CE, de 28/9/00, por la que se modifica la Decisión 96/411/CE relativa a la mejora de las estadísticas agrícolas comunitarias.	1999/0137	Segunda lectura
231	Directiva 2000/84/CE, de 19/1/01, relativa a las disposiciones sobre la hora de verano.	2000/0140	Primera lectura
232	Directiva 2000/69/CE, de 16/11/00, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente.	1998/0333	Segunda lectura
233	Directiva 2000/61/CE, de 10/10/00, que modifica la Directiva 94/55/CE, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera.	1999/0083	Segunda lectura
234	Directiva 2000/62/CE, de 10/10/00, que modifica la Directiva 96/49/CE, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril.	1999/0087	Segunda lectura
235	Directiva 2000/77/CE, de 14/12/00, que modifica la Directiva 95/53/CE por la que se establecen los principios relativos a la organización de los controles oficiales en el ámbito de la alimentación animal.	1998/0301	Conciliación
236	Decisión 2850/2000/CE, de 20/12/00, que establece un marco comunitario de cooperación en el ámbito de la contaminación marina accidental o deliberada.	1998/0350	Conciliación
237	Reglamento (CE) 2516/2000, de 77/11/00, que modifica los principios comunes del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95) en lo que se refiere a los impuestos y las cotizaciones sociales.	1999/0200	Segunda lectura
238	Reglamento (CE) 45/2001, de 18/12/00, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.	1999/0153	Primera lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
239	Reglamento (CE) 2887/2000, de 18/12/00, sobre el acceso desagregado del bucle local.	2000/0185	Primera lectura
240	Reglamento (CE) 2700/2000, de 16/11/00, que modifica el Reglamento (CEE) 2913/92 por el que se aprueba el Código aduanero comunitario.	1998/0134	Segunda lectura
241	Directiva 2000/70/CE, de 16/11/00, por la que se modifica la Directiva 93/42/CEE sobre los productos sanitarios que incorporen derivados de la sangre o plasma humanos.	1995/0013	Segunda lectura
243	Reglamento (CE) 761/2001, de 19/3/01, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (Emas).	1998/0303	Conciliación
244	Decisión 521/2001/CE, de 26/2/01, relativa a la prolongación de determinados programas de acción comunitarios en materia de salud pública.	2000/0192	Primera lectura
245	Directiva 2001/12/CE, de 26/2/01, que modifica la Directiva 91/440/CE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios.	1998/0265	Conciliación
246	Directiva 2001/13/CE, de 26/2/01, que modifica la Directiva 95/18/CE sobre concesión de licencias a empresas ferroviarias.	1998/0266	Conciliación
247	Directiva 2001/14/CE, de 26/2/01, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad.	1998/0267	Conciliación
248	Directiva 2001/19/CE, de 14/5/01, por la que se modifican las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE del Consejo, relativas al sistema general de reconocimiento de las calificaciones profesionales y las Directivas 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE y 93/16/CEE del Consejo, relativas, respectivamente, a las profesiones de enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, veterinario, matrona, arquitecto, farmacéutico y médico.	1997/0345	Conciliación
249	Directiva 2001/18/CE, de 12/3/01, sobre la liberación intencionada en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.	1998/0072	Conciliación
250	Reglamento (CE) 2888/2000, de 18/12/00, que establece la distribución de permisos para los vehículos de transporte pesado de mercancías que circulen por Suiza.	1999/0022	Segunda lectura
251	Directiva 2001/5/CE, de 12/2/01, que modifica la Directiva 95/2/CE relativa a aditivos alimentarios distintos de los colorantes y edulcorantes.	1999/0158	Segunda lectura
252	Decisión 163/2001/CE, de 19/1/01, relativa a la ejecución de un programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (MEDIA-Formación) (período 2001-2005).	1999/0275	Segunda lectura
253	Reglamento (CE) 257/2001, de 22/1/01, relativa a las acciones encaminadas a lograr el desarrollo económico y social de Turquía.	1998/0300	Segunda lectura
254	Directiva 2001/1/CE, de 22/1/01, que modifica la Directiva 70/220/CEE sobre medidas contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de vehículos de motor.	2000/0040	Segunda lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
255	Recomendación, de 4/4/01, sobre criterios mínimos a aplicar en las inspecciones medioambientales	1998/0358	Conciliación
256	Decisión 507/2001/CE, de 12/3/01, referente a un conjunto de medidas relativas a la red transeuropea de recogida, elaboración y difusión de estadísticas sobre intercambios intracomunitarios y extracomunitarios de bienes (Edicom).	2000/0201	Primera lectura
257	Directiva 2001/20/CE, de 4/4/01, relativa a la aproximación de la normativa de los Estados miembros sobre la aplicación de buenas prácticas clínicas en los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano.	1997/0197	Segunda lectura
258	Directiva 2001/10/CE, de 22/5/01, que modifica la Directiva 91/68/CEE en lo relativo a la tembladera.	1998/0324	Primera lectura
259	Recomendación, de 12/2/01, relativa a la cooperación europea en materia de la evaluación de la calidad de la educación escolar.	2000/0022	Segunda lectura
260	Decisión 1411/2001/CE, de 27/6/01, relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano.	1999/0233	Primera lectura
261	Decisión 1346/2001/CE, de 22/5/01, por la que se modifica la Decisión 1692/96/CE en lo que se refiere a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales.	1997/0358	Conciliación
262	Directiva 2001/25/CE, de 4/4/01, relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas.	2000/0131	Primera lectura
263	Directiva 2001/26/CE, de 7/5/01, que modifica la Directiva 95/50/CE relativa a procedimientos uniformes de control del transporte de mercancías peligrosas por carretera.	2000/0044	Primera lectura
264	Directiva 2001/16/CE, de 19/3/01, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional.	1999/0252	Segunda lectura
265	Directiva 2001/17/CE, de 19/3/01, relativa al saneamiento y liquidación de las compañías de seguros.	1986/0080	Segunda lectura
266	Directiva 2001/37/CE, de 5/6/01, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembro en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco.	1999/0244	Conciliación
267	Reglamento (CE) 685/2001, de 4/4/01, sobre la distribución entre los Estados miembros de las autorizaciones recibidas en virtud de los acuerdos entre la CE y la Rep. de Bulgaria y entre la CE y la Rep. de Hungría, por los que se establecen determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y el fomento del transporte combinado.	1999/0264	Primera lectura
268	Directiva 2001/24/CE, de 4/4/01, relativa al saneamiento y liquidación de las entidades de crédito.	1985/0046	Segunda lectura
269	Directiva 2001/34/CE, de 28/5/01, sobre la admisión de valores negociables a cotización oficial y la información que ha de publicarse sobre dichos valores.	2000/0174	Primera lectura
270	Reglamento (CE) 772/2001, de 4/4/01, relativo a la clausura y a la liquidación de los proyectos aprobados por la Comisión en aplicación del Reglamento (CE) 213/96 relativo a la aplicación del instrumento financiero "European Communities Investment Partners" destinado a los países de América Latina, de Asia y del Mediterráneo y a Sudáfrica.	2000/0034	Segunda lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
271	Directiva 2001/42/CE, de 27/6/01, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.	1996/0304	Conciliación
272	Directiva 2001/38/CE, de 5/6/01, que modifica la Directiva 93/7/CEE relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un estado miembro.	2000/0332	Primera lectura
273	Reglamento (CE) 1386/2001, de 5/6/01, que modifica el Reglamento (CE) 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, por cuenta propia y a sus familiares que se desplazan dentro de la CE.	2000/0070	Primera lectura
274	Directiva 2001/29/CE, de 22/5/01, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información.	1997/0359	Segunda lectura
275	Directiva 2001/43/CE, de 27/6/01, por la que se modifica la Directiva 92/23/CEE del Consejo, sobre los neumáticos de los vehículos de motor y de sus remolques así como de su montaje.	1997/0348	Conciliación
277	Reglamento (CE) 1049/2001, de 30/5/01, relativo al acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.	2000/0032	Primera lectura
278	Reglamento (CE) 999/2001, de 22/5/01, por el que se establecen las disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encelopatías espongiiformes transmisibles.	1998/0323	Segunda lectura
279	Recomendación, de 10/7/01, relativa a la movilidad en la Comunidad de estudiantes, las personas en formación, los voluntarios, los profesores y los formadores.	2000/0021	Segunda lectura
280***	Directiva 2001/84/CE, de 27/9/01, relativa al derecho de participación en beneficio del autor de una obra de arte.	1996/0085	Conciliación
284	Reglamento (CE) 1726/2001, de 23/7/01, por el que se modifica el art. 21 del reglamento (CE) 1292/96 del Consejo, sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria.	2001/0005	Primera lectura
285	Directiva 2001/41/CE, de 19/6/01, por la que se modifica por vigésima primera vez la Directiva 76/769/CE del Consejo, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembro que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos, respecto de sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción.	2000/0006	Segunda lectura
286	Directiva 2001/45/CE, de 27/6/01, por la que se modifica la Directiva 89/655/CE del Consejo, relativa a las disposiciones de mínimos de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.	1998/0327	Segunda lectura
287	Reglamento (CE) 1484/2001, de 27/6/01, por el que se modifica el Reglamento (CEE) 3528/86 del Consejo, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica.	1999/0159	Segunda lectura
288	Reglamento (CE) 1485/2001, de 27/6/01, que modifica el Reglamento (CEE) 2158/92 del Consejo, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra incendios.	1999/0160	Segunda lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
291	Directiva 2001/46/CE, de 23/7/01, por la que se modifica la Directiva 95/53/CE del Consejo, por la que se establece los principios relativos a la organización de controles oficiales en el ámbito de la alimentación animal, así como las Directivas 70/524/CEE, 96/25/CE y 1999/29/CE del Consejo, sobre la alimentación animal.	2001/0068	Segunda lectura
298	Reglamento (CE) 1724/2001, de 23/7/01, relativo a las acciones contra las minas terrestres antipersonas en los países en desarrollo.	2000/0062	Segunda lectura
Sin n°	Directiva 2001/44/CE, de 15/6/01, por la que se modifica la Directiva 76/308/CEE del Consejo relativa a la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos resultantes de operaciones que formen parte del sistema de financiación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, así como de las exacciones reguladoras agrícolas y de los derechos de aduana y en relación con el IVA y determinados impuestos especiales.	1998/0206	Primera lectura
Sin n° ***	Directiva 2001/65/CE, de 27/9/01, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE, 89/349/CEE y 86/635/CEE, en lo que se refiere a las normas de valoración aplicables en las cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedad, así como de los bancos y otras entidades financieras.	2000/0043	Primera lectura
Sin n° ***	Directiva 2001/80/CE, de 23/10/01, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión.	1998/0225	Conciliación
Sin n° ***	Directiva 2001/81/CE, de 23/10/01, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.	1999/0067	Conciliación
Sin n° ***	Directiva 2001/95/CE, de 4/10/01, relativa a la seguridad general de los productos.	2000/0073	Conciliación
Sin n° ***	Directiva 2001/85/CE, de 20/11/01, relativa a las disposiciones especiales aplicables a los vehículos utilizados para el transporte de viajeros con más de ocho plazas además del asiento del conductor, y por la que se modifican las Directivas 70/156/CEE y 97/27/CE.	1997/0176	Conciliación
****	Directiva 2001/77/CE, de 27/9/01, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.	2000/0116	Segunda lectura
****	Reglamento (CE) 2130/2001, de 29/10/01, relativo a las acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas situadas en los países en desarrollo de América Latina y de Asia.	2000/0338	Primera lectura
****	Directiva 2001/56/CE, de 27/9/01, sobre los sistemas de calefacción de los vehículos de motor y de sus remolques, y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo, y por la que se deroga la Directiva 78/584/CEE.	1998/0277	Segunda lectura
****	Directiva 2001/82/CE, de 6/11/01, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios.	1999/0180	Primera lectura
****	Directiva 2001/83/CE, de 6/11/01, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano.	1999/0134	Primera lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
****	Decisión 2455/2001/CE, de 20/11/01, por la que se aprueba la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas, y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE.	2000/0035	Primera lectura
****	Reglamento (CE) 2422/2001, de 6/11/01, relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos.	2000/0033	Segunda lectura
****	Reglamento (CE) 2558/2001, de 3/12/01, por el que se modifica el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo en lo que respecta a la reclasificación de la liquidación de acuerdos de permutas financieras (swaps) así como de acuerdos de tipos de interés futuros (forward rate agreements).	2000/0019	Segunda lectura
****	Reglamento (CE) 2560/2001, de 19/12/01, sobre los pagos transfronterizos en euros.	2001/0174	Segunda lectura
****	Directiva 2001/97/CE, de 4/12/01, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el bloqueo de capitales.	1999/0152	Conciliación
****	Directiva 2001/104/CE, de 7/12/01, por la que se modifica la Directiva 93/42/CEE del Consejo relativa a los productos sanitarios.	2001/0186	Primera lectura
****	Decisión 36/2002/CE, de 19/12/01, relativa a la contribución de la Comunidad al Fondo Mundial contra el VIH/sida, la tuberculosis y la malaria.	2001/0251	Primera lectura
****	Decisión 50/2002/CE, de 7/12/01, por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.	2000/0157	Conciliación
****	Directiva 2001/96/CE, de 4/12/01, por la que se establecen requisitos y procedimientos armonizados para la seguridad de las operaciones de carga y descarga de los graneleros.	2000/0121	Segunda lectura
****	Directiva 2001/109/CE, de 19/12/01, sobre las encuestas estadísticas que han de efectuar los Estados miembros para determinar el potencial de producción de las plantaciones de determinadas especies de árboles frutales.	2000/0291	Segunda lectura
****	Directiva 2001/100/CE, de 7/12/01, por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor.	2000/0211	Primera lectura
****	Directiva 2001/105/CE, de 19/12/01, por la que se modifica la Directiva 94/57/CE del Consejo sobre las reglas y los estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques así como para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas.	2000/0066	Conciliación
****	Directiva 2001/106/CE, de 19/12/01, por la que se modifica la Directiva 95/21/CE del Consejo sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto).	2000/0065	Conciliación

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
****	Directiva 2001/85/CE, de 20/11/01, relativa a las disposiciones especiales aplicables a los vehículos utilizados para el transporte de viajeros con más de ocho plazas además del asiento del conductor, y por la que se modifican las Directivas 70/156/CEE y 97/27/CE.	1997/0176	Conciliación
****	Reglamento (CE) 178/2002, de 28/01/02, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.	2000/0286	Segunda lectura
****	Directiva 2001/107/CE, de 21/01/02, que modifica la Directiva 85/611/CEE del Consejo por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), con vistas a la regulación de las sociedades de gestión y los folletos simplificados.	1998/0242	Segunda lectura
****	Directiva 2001/108/CE, de 21/01/02, que modifica la Directiva 85/611/CEE del Consejo por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), en lo que se refiere a las inversiones de los OICVM.	1998/0243	Segunda lectura
****	Reglamento (CE) 359/2002, de 12/02/02, por el que se modifica el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo en lo que respecta a la utilización del SEC-95 para determinar las contribuciones de los Estados miembros al recurso propio procedente del IVA.	2000/0241	Segunda lectura
****	Directiva 2002/2/CE, de 28/01/02, por la que se modifica la Directiva 79/373/CEE del Consejo relativa a la circulación de los piensos compuestos y por la que se deroga la Directiva 91/357/CEE de la Comisión.	2000/0015	Conciliación
****	Reglamento (CE) 417/2002, de 18/02/02, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, y por el que se deroga el Reglamento (CE) 2978/94 del Consejo.	2000/0067	Segunda lectura
****	Directiva 2002/3/CE, de 12/02/02, relativa al ozono en el aire ambiente	1999/0068	Conciliación
****	Directiva 2002/6/CE, de 18/02/02, sobre las formalidades de información para los buques que lleguen a los puertos de los Estados miembros de la Comunidad y salgan de éstos	2001/0026	Primera lectura
****	Directiva 2002/7/CE, de 18/02/02, por la que se modifica la Directiva 96/53/CE del Consejo por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional.	2000/0060	Segunda lectura
****	Decisión 466/2002/CE, de 01/03/02, por la que se aprueba un Programa de acción comunitario de fomento de las organizaciones no gubernamentales dedicadas principalmente a la protección del medio ambiente.	2001/0139	Segunda lectura
****	Reglamento (CE) 484/2002, de 01/03/02, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) 881/92 y (CEE) 3118/93 del Consejo, con objeto de establecer un certificado de conductor.	2000/0297	Segunda lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
****	Directiva 2002/12/CE, de 05/03/02, por la que se modifica la Directiva 79/267/CEE del Consejo en lo que respecta a los requisitos de margen de solvencia de las empresas de seguros de vida.	2000/0249	Primera lectura
****	Directiva 2002/13/CE, de 05/03/02, por la que se modifica la Directiva 73/239/CEE del Consejo en lo que respecta a los requisitos de margen de solvencia de las empresas de seguros distintos del seguro de vida.	2000/0251	Primera lectura
****	Directiva 2002/14/CE, de 11/03/02, que establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea	1998/0315	Conciliación
****	Directiva 2002/15/CE, de 11/03/02, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera.	1998/0319	Conciliación
****	Directiva 2002/30/CE, de 26/03/02, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios.	2001/0282	Primera lectura
****	Decisión 676/2002/CE, de 07/03/02, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea.	2000/0187	Segunda lectura
****	Directiva 2002/19/CE, de 07/03/02, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.	2000/0186	Segunda lectura
****	Directiva 2002/20/CE, de 07/03/02, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.	2000/0188	Segunda lectura
****	Directiva 2002/21/CE, de 07/03/02, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.	2000/0184	Segunda lectura
****	Directiva 2002/22/CE, de 07/03/02, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.	2000/0183	Segunda lectura
****	Reglamento (CE) 733/2002, de 22/03/02, relativo a la implantación del dominio de nivel superior de Internet “.eu”.	2000/0328	Segunda lectura
****	Directiva 2002/24/CE, de 18/03/02, relativa a la homologación de vehículos de motor de dos o tres ruedas y por la que se deroga la Directiva 92/61/CEE del Consejo.	1999/0117	Segunda lectura
****	Reglamento (CE) 804/2002, de 15/04/02, por el que se modifica el Reglamento (CEE) 3528/86 del Consejo, relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra la contaminación atmosférica.	2001/0267	Primera lectura
****	Reglamento (CE) 805/2002, de 15/04/02, por el que se modifica el Reglamento (CEE) 2158/92 del Consejo, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios.	2001/0268	Primera lectura
****	Reglamento (CE) 889/2002, de 13/05/02, por el que se modifica el Reglamento (CE) 2027/97 sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente.	2000/0145	Segunda lectura
****	Directiva 2002/32/CE, de 7/05/02, relativa a las sustancias indeseables en la alimentación animal.	1999/0259	Conciliación
****	Reglamento (CE) 894/2002, de 27/05/02, por el que se modifica el Reglamento (CEE) 95/93 del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.	2002/0013	Segunda lectura

n° LEX	Materia	n° COD	Aprobado en
****	Reglamento (CE) 893/2002, de 27/05/02, por el que se modifica el Reglamento (CE) 685/2001 con el fin de distribuir entre los Estados miembros las autorizaciones recibidas en virtud de los Acuerdos entre la CE y Rumania por los que se establecen determinadas condiciones para el transporte de mercancías por carretera y el fomento del transporte combinado.	2001/0138	Segunda lectura
****	Reglamento (CE) 955/2002, de 13/05/02, por el que se prorroga y modifica el Reglamento (CE) 1659/98 del Consejo sobre la cooperación descentralizada.	2001/0243	Primera lectura
*****	Directiva, de 13/03/02, por la que se modifican las Directivas 90/425/CEE y 92/118/CEE relativas a las condiciones sanitarias de los subproductos animales.	2000/0230	Segunda lectura

* Procedimientos recogidos también en el primer informe sobre las actividades de las delegaciones parlamentarias en el Comité de conciliación (período noviembre'93-abril'99), pero adoptados en fecha posterior (durante su tramitación entró en vigor el Tratado de Amsterdam que establecía la nueva regulación del procedimiento de codecisión a través del art. 251 TCE).

** Procedimientos recogidos en el segundo informe sobre las actividades de las delegaciones parlamentarias en el Comité de conciliación (período 1/5/99-31/7/00), pero adoptados en fecha posterior (su tramitación tuvo lugar durante el período estudiado por el segundo informe).

“¿?”: Procedimientos tramitados durante el período analizado por el tercer informe sobre las actividades de las delegaciones parlamentarias en el Comité de conciliación (1/8/00-31/7/01), publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, pero no recogidos en dicho informe, por lo que desconocemos su n° LEX (aunque, necesariamente les corresponden los n°s 228 y 242, los cuales no aparecen en el informe).

“Sin n° (LEX)”: Procedimientos recogidos en el tercer informe sobre las actividades de las delegaciones parlamentarias en el Comité de conciliación (1/8/00-31/7/01), a los que aún no se les ha asignado n° LEX.

*** Procedimientos recogidos en el tercer informe sobre las actividades de las delegaciones parlamentarias en el Comité de conciliación (1/8/00-31/7/01), pero adoptados en fecha posterior (su tramitación tuvo lugar durante el período estudiado por el tercer informe).

**** Expedientes tramitados con posterioridad al tercer informe sobre las actividades de las delegaciones parlamentarias en el Comité de conciliación (período 1/8/00-31/7/01) y que, por lo tanto, no se recogen en el mismo, ya publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (se recogen por el orden de publicación en el DOCE).

***** Expediente tramitado con posterioridad al tercer informe sobre las actividades de las delegaciones parlamentarias en el Comité de conciliación (período 1/8/00-31/7/01) y que, por lo tanto, no se recoge en el mismo, no publicado todavía en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas pero cuya tramitación sí ha finalizado.

Fuente: elaboración propia sobre la información obtenida de los siguientes documentos:

- *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (segundo informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574). En él se recogen los expedientes con n° LEX 161 a 225.
- *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (tercer informe de las actividades de las delegaciones parlamentarias en el Comité de conciliación, PE 287.593). En él se recogen los expedientes con n° LEX 226 en adelante.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas-Legislación (del número 221, de 1/9/2000, al número 143, de 31/5/2002).
- Observatorio Legislativo del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.eu.int.oel>).

Anexo VIII

Procedimientos de codecisión completados entre el 1 de mayo de 1999 y el 30 de abril de 2002 (los tres primeros años de vigencia del Tratado de Amsterdam), estructurados en función del comité parlamentario correspondiente.

Comités parlamentarios	Procedimientos (nº total)	%	Primera lectura	Segunda lectura	Conciliación
As. Exteriores	2	1	0	2	0
Presupuesto	1	0'5	0	1	0
Control Presupuesto	2	1	2	0	0
As. Económicos	11	6	2	8	1
As. Juríd./Merc.Int.*	35	19'5	8	23	4
Industria/Com. Ext.	11	6	4	4	3
As. Sociales/Empleo	11	6	4	3	4
Medio Amb./Salud	55	30'5	12	23	20
Agricultura	5	3	2	3	0
Transporte/Regiones	28	15'5	4	15	9
Cultura/Educación	10	5'5	2	5	3
Desarrollo/Coop.	7	4	3	2	2
Mujer/Igualdad	1	0'5	0	1	0
Libertades Civiles	2	1	2	0	0
Total	181	100	45	90	46

* Se incluye el expediente "OPA", aprobado en conciliación pero rechazado por el Pleno del PE.

Fuente: elaboración propia sobre la información obtenida de los siguientes documentos:

- *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000* (informe de las actividades de la delegación del PE en el Comité de Conciliación del período indicado, PE 287.574).
- *Informe de Actividades del 1 de agosto de 2000 al 31 de julio de 2001* (informe de las actividades de las delegaciones parlamentarias en el Comité de conciliación, PE 287.593).
- Observatorio legislativo del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.eu.int.oel>).

Anexo IX

Actual ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión

El Tratado de Maastricht sometió 15 fundamentos jurídicos al procedimiento de codecisión. El Tratado de Amsterdam añadió 23 nuevos casos al mismo y Niza 7 más. Por lo tanto, este procedimiento normativo se aplica en la actualidad a 45 ámbitos o tipos de acción de la Unión Europea, repartidos en 38 artículos del Tratado de la Comunidad Europea del siguiente modo:

- Art. 12: Prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad.
- Art. 13: medidas contra la discriminación.
- Art. 18: Ciudadanía: derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- Art. 40: Libre circulación de los trabajadores.
- Art. 42: Libre circulación de los trabajadores: seguridad social de los trabajadores migrantes en la UE.
- Art. 44: Derecho de establecimiento.
- Art. 46: Derecho de establecimiento: régimen especial para los extranjeros.
- Art. 47.1: Acceso y continuación de las actividades no asalariadas, formación y condiciones de acceso a las profesiones: reconocimiento mutuo de diplomas.
- Art. 47.2: Medidas relativas a las actividades no asalariadas: modificación de las disposiciones legales de los Estados miembros.
- Art. 55: Derecho de establecimiento: servicios.
- Art. 63.1: medidas en materia de asilo (mecanismos para determinar el Estado que examina la solicitud de asilo, normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo, normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado, etc.).
- Art. 63.2 a): normas mínimas para conceder la protección a personas desplazadas de terceros países.
- Art. 65: mejoras en las medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil.
- Art. 71.1: Transportes: normas comunes aplicables a los transportes internacionales, condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro, medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes.
- Art. 80.2: Transportes: navegación marítima y aérea.

- Art. 95.1: Armonización del mercado interior.
- Art. 129: Empleo: medidas de fomento.
- Art. 135: Cooperación aduanera.
- Art. 137.1 y 2: Política social: salud y seguridad de los trabajadores, condiciones de trabajo, información y consulta a los trabajadores, igualdad entre hombres y mujeres, medidas para fomentar la cooperación y luchar contra la exclusión social.
- Art. 141: Política social: igualdad de oportunidades y de retribución.
- Art. 148: Fondo Social: decisiones de aplicación.
- Art. 149.4: Educación: medidas de fomento.
- Art. 150: Formación profesional: medidas para contribuir a la realización de los objetivos.
- Art. 151.5: Medidas de fomento de la cultura.
- Art. 152.4: Salud pública: medidas que establezcan altos niveles de calidad y seguridad de los órganos y sustancias de origen humano, así como de la sangre y derivados de la sangre, medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública, medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana.
- Art. 153.4: Protección de los consumidores.
- Art. 156: Redes transeuropeas: elaboración y financiación.
- Art. 157.3: medidas de apoyo a la acción de los Estados en el sector industrial.
- Art. 159, párrafo tercero: acciones específicas para fomentar la cohesión económica y social al margen de los fondos estructurales.
- Art. 162: Fondo Europeo de Desarrollo Regional: decisiones de aplicación.
- Art. 166: Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico.
- Art. 172: Investigación: adopción de programas.
- Art. 175.1 y 3: Medio Ambiente: medidas, adopción y ejecución de programas.
- Art. 179: Cooperación al desarrollo.
- Art. 191 TCE: estatuto de los partidos políticos de ámbito europeo.
- Art. 255: Transparencia: principios generales y límites de acceso a documentos.
- Art. 280: Medidas para combatir el fraude.
- Art. 285: Estadísticas.
- Art. 286: Protección de los datos: establecimiento de un organismo de vigilancia independiente.

Anexo al Epílogo

Artículo III-396

(la codecisión de la Constitución Europea)

1. Cuando, en virtud de la Constitución, las leyes o leyes marco europeas se adopten por el procedimiento legislativo ordinario, se aplicarán las siguientes disposiciones.
2. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

Primera lectura

3. El Parlamento Europeo aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo.
4. Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo, se adoptará el acto de que se trate en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo.
5. Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento Europeo, adoptará su posición en primera lectura y la transmitirá al Parlamento Europeo.
6. El Consejo informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición en primera lectura. La Comisión informará cumplidamente de su posición al Parlamento Europeo.

Segunda lectura

7. Si, en un plazo de tres meses a partir de dicha transmisión, el Parlamento Europeo:
 - a) aprueba la posición del Consejo en primera lectura o no toma decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado en la formulación correspondiente a la posición del Consejo;
 - b) rechaza, por mayoría de los miembros que lo componen, la posición del Consejo en primera lectura, el acto propuesto se considerará no adoptado;
 - c) propone, por mayoría de los miembros que lo componen, enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura, el texto así modificado se transmitirá al Consejo y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas.
8. Si, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada,
 - a) aprueba todas estas enmiendas, el acto de que se trate se considerará adoptado;
 - b) no aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.
9. El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión.

Conciliación

10. El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al

Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura.

11. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

12. Si, en un plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

*Tercera lectura**

13. Si, en este plazo, el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto de que se trate conforme a dicho texto, pronunciándose el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. En su defecto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

14. Los períodos de tres meses y de seis semanas contemplados en el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Disposiciones particulares

15. Cuando, en los casos previstos por la Constitución, una ley o ley marco europea se someta al procedimiento legislativo ordinario por iniciativa de un grupo de Estados miembros, por recomendación del Banco Central Europeo o a instancia del Tribunal de Justicia, no se aplicarán el apartado 2, la segunda frase del apartado 6 ni el apartado 9.

En estos casos, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán a la Comisión el proyecto de acto, así como sus posiciones en primera y segunda lecturas. El Parlamento Europeo o el Consejo podrá pedir el dictamen de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento y la Comisión podrá dictaminar asimismo por propia iniciativa. La Comisión también podrá, si lo considera necesario, participar en el Comité de Conciliación de conformidad con el apartado 11.

* Esta fase del procedimiento no tiene nada que ver con la tercera lectura que existía en la codecisión instaurada por el TUE de Maastricht y que fue eliminada por el Tratado de Ámsterdam.

Bibliografía

1. El proceso de integración europea y la UE en general. Materiales sobre la UE.

1.1. Monografías

- ABIEGA PICATOSTE, Marta, *La documentación de la Unión Europea*, Madrid, Editorial COLEX, 2000.
- ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime, *La Construcción Europea. Antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea*, Editorial COLEX, 1995.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Fundación IESA, 1985.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 2002.
- ALMEIDA LOPES, J. J., *Tratados Europeus Explicados*, Lisboa, Vislis, 1999.
- ALMEIDA SANDE, Paulo de, *Fundamentos da Uniao Europeia*, Lisboa, Cosmos, 1994.
- ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1994.
- ÁLVARES, Pedro, *Maastricht. A Europa e o Futuro*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1992.
- BAUN, Michael J., *An Imperfect Union. The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Oxford, Wetview Press, 1996.
- BERTRAND, Geneviève, *La prise décision dans l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1998.
- BIEBER, Roland, *Droit Constitutionnel de l'Union Européenne*, Baden-Baden, Nomos Erleg, 1996.
- BONET MARCO, Emilio, *Introducción al Acta Única Europea*, Madrid, ESIC, 1988.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter, *El ABC del Derecho Comunitario*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter, *La Unificación Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.
- BRIGHT, C., *The EU: understanding the Brussels Process*, Colorado Springs, Wiley Law Publications, 1995.

- BRU, Carlos M^a, *La ciudadanía europea*, Madrid, Editorial Sistema, 1994.
- BRUNET, Ferran, *Curso de Integración Europea*, Madrid, Alianza, 1999.
- BURGESS, Michael, *Federalism and European Union: the building of Europe, 1959-2000*, Londres, Routledge, 2000.
- CALVO HORNERO, Antonia, *Organización de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1997.
- CANCELA OUTEDA, Celso, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001.
- CANTO RUBIO, Juan, *La Unión Europea. Roma-Amsterdam*, Salamanca, Amarú Ediciones, 1997.
- CECCHINI, Paolo, *Europa 1992: Una apuesta de futuro*, Madrid, Alianza, 1988.
- CHITI-BATELLI, Andrea, *Letteratura pro e contro Maastricht*, Roma, Editrice Dimensione Europea, 1996.
- COFFEY, Peter, *Europe-Toward 2001*, Londres, Kluwer Academic Publishers, 1996.
- CORBETT, R., *The Treaty of Maastricht*, Londres, Harlow, 1993.
- CUTHBERT, Mike, *European Union Law*, Londres, Sweet&Maxwell, 1997.
- DEDMAN, Martin J., *The origins and development of the European Union, 1945-95: a history of European Integration*, Londres, Routledge, 1996.
- DEHOUSSE, Franklin, *Amsterdam: The Making of a Treaty*, Londres, Kogan Page, 1999.
- DELORS, Jaques, *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento, 1993.
- DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 1996.
- DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 2^a edición adaptada y puesta al día hasta el Tratado de Niza por Mónica López-Monís, Madrid, Civitas, 2001.
- DINAN, Desmond, *Ever closer Union? An introduction to the European Community*, Londres, Macmillan, 1994.
- DUFF, Andrew, *The Treaty of Amsterdam: text and commentary*, Londres, Federal Trust, 1997.
- ESTELLA DE NORIEGA, Antonio, *El dilema de Luxemburgo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Antonio, *Manual de Economía y Política de la Unión Europea*, Madrid, Trotta, 1997.
- FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES, José Luis, *La Unión Europea. Organización Jurídica*, Madrid, EDR, 1995.
- FERRER I JUNQUÉ, Xavier, *Els límits de la Unió Europea*, Barcelona, Editorial Mediterrània, 2000.
- FONTAINE, Pascal, *Dix leçons sur l'Europe*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992.
- FONTAINE, Pascal, *L'Unión européenne: bilan et perspectives de l'integration communautaire*, París, Seuil, 1994.
- FREELAND LÓPEZ LECUBE, Alejandro, *Manual de Derecho Comunitario*, Buenos Aires, Editorial Ábaco, 1996.
- FUENTE, Félix de la, *Diccionario Jurídico de la Unión Europea*, Barcelona, PPU, 1994.
- GALLOWAY, D., *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield, Sheffield Academic, Press, 2001.
- GENS DE MOURA RAMOS, Rui Manuel, *Das Comunidades à Uniao Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999 (2ª ed.).
- GIRÓN LARRUCEA, José A., *La Comunidad Europea como organización internacional*, Madrid, Centro de estudios Ramón Areces, 1999.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, *La Unión Europea en sus documentos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 2000.
- GUEGUEN, Daniel, *Guía de la Comunidad Europea después de Maastricht*, Barcelona, Bosch, 1993.
- GUERRA MARTINS, Ana María, *O art.º 235º do Tratado da Comunidade Europeia*, Lisboa, Lex, 1995.
- HARTLEY, T. C., *The foundations of European Community Law*, Oxford, Clarendon Press, 1994 (3ª ed.).
- HOLLAND, Martin, *European Community Integration*, Londres, Printer, 1993.
- HOLLAND, Martin, *European Integration. From Community to Union*, Londres, Printer, 1995 (3ª ed.).
- ISAAC, Guy, *Manual de Derecho Comunitario general*, Barcelona, Ariel, 1995 (3ª ed.) y 1997 (4ª ed.).
- ISAAC, Guy, *Droit communautaire général*, Paris, Armand Colin, 1998 (6ª ed.).

- LA PÉRGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994
- LORCA CORRONS, Alejandro, *De Maastricht a Amsterdam: un paso más en la integración europea*, Madrid, Fundación MAPFRE Estudios, 1998.
- LOUIS, Jean Victor, *L'Union européenne. Le projet de traité du Parlement européen*, Jornadas de estudios organizadas por el Institut d'Etudes européennes, Bruselas, Universidad de Bruselas, 1983.
- LOUIS, Jean-Victor, *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1995.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1987.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, *El Tratado de la Unión Europea, tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de derecho comunitario*, Madrid, Tecnos, 7ª ed., 1999.
- MANIN, Philippe, *La révision du traite sur l'Union européenne: perspectives et réalités*, París, Pedone, 1996.
- MARTIN, David, *European Union and the Democratic Deficit*, Londres, ed. John Wheatley Centre, 1990.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, *Unión Europea. Textos consolidados*. Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- MASCLLET, Jean Claude, *L'union politique de l'Europe*, París, Presses Universitaires de France, 1994.
- MATHIEU, Jean Luc, *L'Union européenne*, París, 1994.
- McCORMICK, John, *Understanding the European Union*, Londres, Macmillan, 1999.
- MEDEIROS FERREIRA, José, *A nova era europeia. De Genebra a Amesterdao*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999.
- MENGOZZI, Paolo, *European Comunity Law*, Londres, Graham&Trotman / Martinus Nijhoff, 1992.
- MENGOZZI, Paolo, *Derecho Comunitario y de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2001.

- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Trivium, 3ª ed. 1997.
- MONTES, Pedro, *La integración en Europa*, Madrid, Trotta, 1993.
- MORATA, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1998.
- MOTA DE CAMPOS, Joao, *Manual de Direito Comunitário*, Fundação Calouste Gulbekian, Lisboa, 2000.
- MOUSSIS, Nicolas, *Accès à l'Union européenne : droit, économie, politiques*, Bierges, Editions Mols, 1999 (2ª ed.).
- NEWMAN, N., *Democracy, sovereignty and the European Union*, New York, St. Martin's Press, 1996.
- NIETO SOLÍS, José Antonio, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1995 y 1998 (2ª ed.).
- OLESTI RAYO, Andreu, *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Amsterdam*. Barcelona, Ariel, 1998.
- ORSELLO, Gian Piero, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Milán, Giuffrè editore, 1994.
- PÉREZ BUSTAMANTE, R., *Historia política de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 1995.
- RIPOL CARULLA, Santiago, *La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*, Barcelona, Ariel, 1995.
- RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis, *Derecho Comunitario Básico. Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, Editorial Universitas, 1993 (2ª ed.).
- SANCHEZ LEGIDO, A., *Unión Europea. Textos normativos básicos (versiones consolidadas con las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.
- SAUTRON, J., *Le droit europeenne*, Paris, Dalloz, 1994.
- SHAW, Josephine, *European Community Law*, Londres, Macmillan, 1993.
- SHAW, Jo, *Law of the European Union*, Londres, Macmillan, 1996 (2ª ed.).
- SIDJANSKI, Dusan, *El futuro federalista de Europa*, Barcelona, Ariel, 1998.
- SIMON, Denys, *Le système juridique communautaire*, París, Presses Universitaires de France, 1997.
- STUBB, Alexander, *The European Union After Nice : Goodbye Core, Hello Flexibility*, Oxford, Oxford Analytica, 2001.

- TAMAMES, Ramón, *1986-1996. Diez años en la Unión Europea*, vol. 1 *Historia e Instituciones: el nacimiento de una superpotencia*, Madrid, Grupo Negocios, 1996.
- TAYLOR, P., *The European Union in the 1990s*, Londres, Oxford University Press, 1996.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1999.
- VIESCA, Juan, *La Unión Europea en Internet*, Madrid, Anaya, 1998.
- WALLACE, William, *The dynamics of European integration*, Londres, Pinter, 1990.
- WARD, Ian, *A Critical Introduction to the European Law*, Londres, Butterworths, 1996.
- WEATHERILL, Stephen, *Cases & Materials on EC Law*, Londres, Blackstone Press, 1992.
- WILLE, Emilio, *L'Unione Europea*, Nápoles, Ed. Scientifiche Italiane, 1984.
- ZABALO BILBAO, Julen, *Europako (zein?) Batasuna. Etorkizuneko egituraketa politiko posibleez*, Bilbao, Euskaltzaindia y BBK, 1997.

1.2. Obras colectivas

- AA.VV., *Europa: un orden jurídico para un fin político*, Madrid, Veintiuno, 1992.
- AA.VV., *Jornadas sobre la CIG 96 y el Tratado de Amsterdam. Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea*, Madrid, Fundación Hispania/Europa, 1997.
- AA.VV., *Código básico de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 1998.
- ABELLÁN HONRUBIA, Victoria, VILÁ COSTA, Blanca, y OLESTI RAYO, Andreu (directores), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, Ariel, 1993 y 3ªed. 1998.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (director), *Textos básicos sobre la reforma del TUE presentados ante la CIG de 1996*, Leioa, Universidad del País Vasco, 1996.
- ALCÁNTARA ALEJO, Carlos y AHIJADO QUINTILLÁN, Manuel, *Diccionario de la Unión Europea*, Madrid, Pirámide, 2000.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, GONZÁLEZ VEGA, Javier A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Eurolex, 1996 y 1999 (2ª ed.).

- ATTINÁ, Fulvio y VELO, Dario (a cura di), *Dalla Comunità all'Unione Europea*, Bari, Cacucci Editore, 1994.
- BANKOWSKI, Zenon y SCOTT, Andrew (editores), *The European Union an its Order*, Oxford, Blackwell Publishers, 2000.
- BAREA TEJEIRO, José y BAREA MATEO, Maite, *Después de Maastricht, ¿qué?*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1998.
- BARNES, Ian y BARNES, Pamela M., *The Enlarged European Union*, Harlow, Longman, 1995.
- BARROS MOURA, José y FEITEIRA Alice, *Tratados da Uniao Europeia*, Lisboa, Universidades Autónoma de Lisboa, 1997.
- BESNÉ, Rosario, PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz y CANEDO, Ricardo, *La Unión Europea*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1998.
- BEST, E., GRAY, M. y STUBB, A., *Rethinking the European Union – IGC 2000 and Beyond*, Maastricht, EIPA, 2000.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (coordinadora), *Diccionario de términos comunitarios*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- BOIXAREU CARRERA Ángel y CARPI BADIA, Josep M^a, *El Tratado de Amsterdam*, Barcelona, Patronat Catalá pro Europa-Bosch, 2000.
- CAPARRÓS VALDERRAMA, Rafael (editor), *La Europa de Maastricht*, Málaga, Universidad de Málaga, 1994.
- CARPI BADIA, Josep M^a y BOIXAREU CARRERA Ángel, *La reforma de la Europa de Maastricht. La CIG y la revisión del TUE*, Barcelona, Generalitat de Catalunya-Patronat Catalá pro Europa. 1997.
- CATALANO, Nicola y SCARPA, Ricardo, *Principios de Derecho Comunitario*, Madrid, Tecnos, 1988.
- CECCHINI, Paolo, GARRIGES WALKER, Antonio e ILLESCAS ORTIZ, Rafael, *La Unión Europea. Eficacia y Democracia*, Madrid, McGraw Hill, 1994.
- CISNAL DE UGARTE, E. Salomé, FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. y MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos, *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1993.
- CLOOS, Jim, REINESCH, Gaston, VIGNES, Daniel y WEILAND, Joseph, *Le Traite de Maastricht. Genese, Analyse, Commentaires*, Bruselas, Bruylant, 1994.
- Comisión Europea, *Del Acta Única al Post-Maastricht*, Bruselas, COM (92), 11/2/1992.

- Comisión Europea, *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea 1998*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.
- Comisión Europea, *¿Quién hace qué en la Unión Europea? ¿cuál es la contribución del Tratado de Niza?*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- Consejo de la Unión Europea, *Los avances de la Unión Europea (1995-1999). Recopilación de los informes anuales del Consejo Europeo presentados al Parlamento Europeo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.
- CONSTANTINESCO, Vlad, KOVAR, Robert y SIMON, Denys (directores), *Traité sur l'Union européenne: commentaire article par article*, París, Economica, 1995.
- CRAM, Laura, DINAN, Desmond y NUGENT, Neill (coeditores), *Developments in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999.
- CRAIG, Paul y BÚRCA, Gráinne de, *The evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- DASHWOOD, Alan (editor), *Reviewing Maastricht: issues for the 1996 IGC*, Londres, Sweet and Maxwell, 1996.
- DASTOLI, Pier Virgilio y VILELLA, Giancarlo, *La nuova Europa*, Bolonia, Società editrice il Mulino, 1992.
- DEHOUSSE, Renaud (editor), *Europe: the impossible status quo*, Londres Macmillan, 1997.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier y MARTÍNEZ CAPDEVILLA, Carmen, *Derecho Comunitario Europeo. Tratados y otros textos anotados. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid, McGraw Hill, 1996.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier y MARTÍNEZ CAPDEVILLA, Carmen (coeditores), *El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea tras su revisión por el Tratado de Amsterdam*, Madrid, McGraw Hill, 1999.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier y MARTÍNEZ CAPDEVILLA, Carmen, *Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios*, Madrid, McGraw Hill, 2001.
- DYSON, Kenneth y FEATHERSTONE, Kevin, *The Road to Maastricht*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

- EDWARDS, G. y PIJPERS, A. (editores), *The Politics of European Treaty Reform*, Londres, Cassell, 1997.
- ELLIS, Evelyn y TRIDIMAS, Takis, *Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary*, Londres, Sweet&Maxwell, 1995.
- EUROSTAT, *Europa en cifras. Conocer la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.
- FARAMIÑÁN GILBERT, J. M., de (coordinador), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, Comores, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, TIZZANO, Antonio y ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Código de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 1996 y 2000.
- GONZÁLEZ IBÁN, Roberto y AHIJADO QUINTILLÁN, Manuel, *Unión política europea ¿Laberinto, puzzle o mosaico?*, Madrid, Pirámide, 2000.
- GORMLEY, Laurence W., KAPTEYN, P. J. G. Y THEMAT, P. VerLoren van, *Introduction to the law of the European Communities: from Maastricht to Amsterdam*, Londres, Kluwer Law International, 1998 (3ª ed.).
- GROUX, Jean y MANIN, Philippe (coautores), *Las Comunidades Europeas en el orden internacional*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.
- HARDING, Christopher y SHERLOCK, Ann, *European Community Law. Text and Materials*, Londres, Longman, 1995.
- HUESA VINAIXA, R.(Coord.), *Instituciones de Derecho Comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- Información Comercial Española (revista), *El futuro de la Unión Europea: principales retos*, monográfico nº 728, Madrid, 1994.
- JACQUEMIN, Alexis y WRIGHT, Daniel, *The European Challenges Post-1992*, Aldershot, Edward Elgar, 1993.
- KAPTEYN, P.J.G. y VERLOREN VAN THEMAAT, P., *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*, Londres, Kluwer Law International, 1998 (3ª ed.).
- KEOHANE, Robert y HOFFMAN, Stanley, *European integration and neofunctional theory: Community policy and institutional change*, Harvard, 1989.
- KOENIG, Christian, HARTSCH, Andreas y BONINI, Monica, *Diritto Europeo*, Milán, Giuffrè Editore, 2000.

- LABOUZ, Marie-Françoise (directora), *Les accords de Maastricht et la Constitution de l'Union européenne*, París, Montchrestien, 1992.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki y PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz, *Derecho Europeo. Textos básicos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1992.
- LEJEUNE, Y. (coordinador), *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruselas, Bruylant, 1998.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, SANCHEZ GONZÁLEZ, Santiago, MELLADO PRADO, Pilar, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo y BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, *Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 1995.
- LINDE PANIAGUA, Enrique y MELLADO PRADO, Pilar, *El sistema político de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *Organización del Estado y la Unión Europea*, Madrid, Editorial COLEX, 2000.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo, BACIGALUPO SAGGESE, Mariano, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Editorial COLEX, 2000.
- LÓPEZ ESCUDERO, Manuel y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (coordinadores), *Derecho Comunitario Material*, Madrid, McGraw Hill, 2000.
- MAESO CORRAL, María y GONZÁLEZ BLANCO, Raquel (coordinadoras), *El futuro de la Unión Europea*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1999.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coordinadores), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (coordinador), *Europa a voces: diccionario jurídico-político de la Unión Europea*, Zaragoza, Egido, 1999.
- MICHEL, Denis y RENO, Dominique, *Código Comentado de la Unión Europea*, Barcelona, Editorial De Vecchi, 2001.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (director), *Comentarios al proyecto de Constitución Europea*, Granada, Comares, 1996.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco y ORTÜZAR ANDÉCHAGA, Luis (coeditores), *Tratado de la Unión Europea, Tratado constitutivo de la Comunidad*

- Europea, Tratado de Amsterdam. Textos refundidos y anotados, sus anexos, protocolos y declaraciones*, Granada, Comares, 1999 (3ª ed.).
- MONTEIRO, Manuel y FERREIRA Jorge, *Tratado de Amesterdao*, Lisboa, Cosmos, 1998.
 - MOTA DE CAMPOS, Joao y PINTO PEREIRA, Antonio, *Tratado de Amesterdao*, Lisboa, Rei dos Livros, 1998.
 - Movimiento Federalista Europeo (a cura de), *Il Progetto di Trattato per l'Unione Europea*, Pavia, Ed. Libera Associazione "Il Federalista", 1984.
 - O'KEEFFE, David y TWOMEY, Patrick M. (coeditores), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Chancery Law, 1994.
 - OREJA AGUIRRE, Marcelino (director), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y Comentarios*, Madrid, McGraw Hill, 1998.
 - PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio y CONDE, Elena, *La Unión Política Europea 1969-1999*, Madrid, Dykinson, 1999.
 - PUYOL, Rafael y VINUESA, Julio (editores), *La Unión Europea*, Madrid, Editorial Síntesis, 1995.
 - SAVIO, Giorgio (editor), *Dalla Comunità Economica Europea verso L'Unione Europea: problemi e prospettive per il futuro*, Verona, Università degli studi di Verona, 1998.
 - SECCHI, Carlo y VELO, Dario, *La Conferenza intergovernativa europea del 1996*, Bari, Cacucci Editore, 1997.
 - SHAW, Jo y MORE, Gillian, *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
 - SNYDER, Francis (editor), *European Community Law*, Nueva York, New York University Press, 1993.
 - TAMAMES, Ramón y LOPEZ, Mónica, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Editorial, 4ª ed., 1999.
 - VAN TUYLE VAN SEROOSKERKEN, Sammy (redactor), *Europa: usted elige. Cinco opciones para la Europa de mañana (Grupo Tindemans)*, Madrid, Editorial Mundi-Prensa, 1996.
 - VILAÇA, José Luis y GORJAO-HENRIQUES, Miguel, *Tratado de Amesterdao*, Coimbra, Almedina, 2000.
 - WESTLAKE, Martin (editor), *The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European Integration*, Londres, Routledge, 1998.

- WOOD, David M. y YESILADA, Birol A., *The Emerging European Union*, Nueva York, Longman, 1996.
- WYATT, Derrick y DASHWOOD, Alan, *European Community Law*, Londres, Sweet&Maxwell, 1993 (3ª ed.).

1.3. Artículos y colaboraciones

- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 18, 1998.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “La consolidación del modelo de la Unión y el Tratado de Amsterdam (1991-1999)”, en ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (directores), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*, Córdoba, Publicaciones EPEA, 1999.
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “La construcción europea en el siglo XXI: nuevos actores para enfrentarse a nuevos desafíos”, en Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 2002.
- AREILZA CARVAJAL, José M. de, “La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?”, en *Política Exterior*, vol. XV, nº 79, 2001.
- AREILZA CARVAJAL, José M. de, “La Unión Europea de 2004 y la piedra filosofal”, en *Política Exterior*, vol. XVI, nº 85, 2002.
- BARÓN CRESPO, Enrique, “El debate sobre el futuro de Europa”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 1, 2001.
- BENEYTO, José María, “Europa y sus arquitectos”, en *Política Exterior*, vol. XIV, nº 77, 2000.
- BENEYTO, José María y BECERRIL ATIENZA, Belén, “El proceso de construcción de las Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea”, en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coordinadores), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001.
- BEST, E., “The Treaty of Nice : Not Beautiful but It’ll Do”, en *Eipascope, Institut Européen d’Administration Publique*, nº 1, 2000.

- BOIXAREU CARRERA, Ángel, “Perspectivas de la conferencia intergubernamental de 1996. El informe del grupo de reflexión”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, serie D, nº 25, 1996.
- BROOK, E., “Intergovernmental Conference 1996: Not a Maastricht 2”, *Common Market Law Review*, vol. 34, nº 1, 1997.
- BULLAIN, Iñigo, “La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de la Unión Europea”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº15, 1996.
- BULLAIN, Iñigo, “Europa y la Conferencia Intergubernamental de 1996”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, nº1, 1996.
- CAMPANELLA, Tomasso, “Los desafíos de la Unión Europea en el siglo XXI”, en *Política Exterior*, vol. XIII, nº 69, 1999.
- CAMPINS ERITJA, Mar, “La revisión del Tratado de la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica de la CE*, nº 24, 1995.
- CAPORASO, James A., “Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future”, in *Journal of European Public Policy*, 5º, 1, 1-16, 1998.
- CECCHINI, Paolo, “La Unión Europea en el Nuevo milenio”, en Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 2002.
- CERESO LÓPEZ, José M^a, “La Europa que se avecina”, en *Noticias de la UE*, nº 213, 2002.
- CLOOS, Jim, “Nice: Une étape obligée”, en *Revue du Marché Commun et de L’Unione Européenne*, nº 444, 2001.
- CLOSA, Carlos y FERNÁNDEZ ALBERTOS, José, “El sistema político de la Unión Europea”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (editor), *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- CORBETT, R., “The Intergovernmental Conference on Political Union”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, nº 3, 1992.
- CORRIENTE CÓRDOBA, José Antonio, “El Tratado de Amsterdam y la construcción del modelo político de la Unión Europea”, en PELÁEZ MARÓN, José M^a (director), *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo IV, Cuadernos de Derecho Internacional*, nº 9, Universidad de Córdoba, 1998.
- CRAM, Laura, “Integration theory and the study of the european policy process”, en RICHARDSON, Jeremy (editor), *European Union, powers and policy making*, Londres, Routledge, 1996.

- CROISAL, Maurice, “El federalismo y la Unión Europea”, en *Foro Internacional*, vol. XLII, nº 2, 2002.
- DASTOLI, Pier Virgilio, “El Tratado de la Unión Europea. Una respuesta a la crisis”, en *Comunidad Europea*, nº 207, 1984.
- DEHAENE, Jean-Luc, “Les perspectives de la convention (sur l’avenir de l’Europe)”, en *L’Europe en formation*, nº 1, 2002.
- DEHOUSSE, F., “Le Traité d’Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe”, en *Cahiers de Droit Européen*, nº 3 y 4.
- DE LA SERRE, F., “Le Traité de Nice : Déconstruction ou Refondation de l’Union ?”, en *Politique Etrangère*, Vol.1, 2001.
- DELORS, Jaques, “La personalidad política de Europa”, en *Meridiano Ceri*, nº 4, 1995.
- DEVUYST, Youri, “Treaty Reform in European Union: the Amsterdam Process”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 5, nº 4, 1998.
- DEVUYST, Youri, “The Community-Method after Amsterdam”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 1, 1999.
- DUFF, Andrew, “The main reforms”, en DUFF, Andrew, PINDER, John y PRYCE, Roy (editores), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Londres, Routledge, 1994.
- DUPRAT, Gérard, “Démocratie et société démocratique dans la construction politique de l’Europe”, en DUPRAT, Gérard, *L’Union européenne. Droit, politique, démocratie*, París, Presses Universitaires de France, 1996.
- ELIZALDE, J., “El Acta Única Europea”, en *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-7, 1987.
- ELORZA, Javier, “La Unión Europea después de Niza”, en *Política Exterior*, vol. XV, nº 79, 2001.
- FAVRET, Jean-Marc, “Le Traité d’Amsterdam: une révision à minima de la ‘Charte constitutionnelle’ de l’Union Européenne”, en *Cahiers de Droit Eurpéen*, nº 5 y 6, 1997.
- FAVRET, Jean-Marc, “Le Traité de Nice du 26 février 2001 : vers un affaiblissement irréversible de la capacité d’action de l’Union européenne?”, en *Revue trimestrielle de droit européen*, nº 2, 2001.

- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Javier y SILVESTRO, Massimo, “Le Traité d’Amsterdam: une évaluation critique”, en *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 413, 1997.
- FERNÁNDEZ DE LA GATTA SANCHEZ, Dionisio, “Los caminos de la Unión Europea: los procesos de elaboración del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 131, 1995.
- FERNÁNDEZ DE LA GATTA SANCHEZ, Dionisio, “El Tratado de Amsterdam: elaboración, contenido y perspectiva”, en AA.VV., *Educación para la Ciudadanía Europea*, Salamanca, Ed. CPR-MEC, 1998.
- FERNÁNDEZ DE LA GATTA SANCHEZ, Dionisio, “El Tratado de Amsterdam: aspectos y reflexiones generales”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 180, 2000.
- FONSECA MORILLO, Francisco y MARTÍN BURGOS, Juan Antonio, “La Unión Europea: Génesis de Maastricht”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, nº 2, 1992.
- FONSECA MORILLO, Francisco, “La Conferencia Intergubernamental de 1996 y su entorno”, en VEGA MOCOROA, Isabel (directora), *La integración económica europea: Curso básico*, Valladolid, Lex Nova, 1996.
- FONSECA MORILLO, Francisco, “Balance sobre el Tratado de Amsterdam”, en *Europa Junta. Revista de Información Comunitaria*, nº 62, 1997.
- FONSECA MORILLO, Francisco. “De Berlín a Niza: Panorama y lecciones”, en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja (Suplemento)*, nº 7/8, 2001.
- FURET, F., “La crisis de la Comunidad Europea y la necesidad de una nueva Europa”, en CARACCIOLO, Lucio (editor), *La democracia en Europa*, Madrid, Alianza, 1993.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El Proyecto de Constitución Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 15, nº 45, 1995.
- GLAESNER, H. J., “L’Acte unique européen”, *Revue de Marché Commun*, nº 298, 1986.
- GONZÁLEZ CANO, Vicente, “Después de Maastricht: más Europa”, en ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (directores), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*, Córdoba, Publicaciones EPEA, 1999.
- GONZÁLEZ SANCHEZ, Enrique, “El Acta Única Europea”, en *Revista General de Derecho*, Valencia, julio-agosto 1987.

- GRAY, Mark y STUBB, Alexander, “Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?”, en *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*, número especial de *Journal of Common Market Studies*, 2001.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “La CIG de 1996 (o la crónica de una reforma anunciada)”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 156, 1998.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “El Tratado de Amsterdam (1997), ¿Avance o estancamiento?”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 173, 1999.
- HARDEN, Ian, “The Constitution of the European Union”, en *Public Law*, Winter, 1994.
- JAQUÉ, Jean Paul, “ The Draft Treaty establishing the European Union”, en *Common Market Law Review*, nº 22, 1983.
- JAQUÉ, Jean Paul, “Le Traité d’Union européenne et les traités communautaires”, en *Crocodile*, nº 11, 1983.
- LAMERS, Karl, “Una Constitución para Europa”, en *Política Exterior*, vol. XIV, nº 78, 2000.
- LANGRISH, Sally, “The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights”, en *European Law Review*, vol. 23, nº 1, 1998.
- LAURSEN, Finn, VANHOONACKER, Sophie y WESTER, Robert, “Overview of the Negotiations”, en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (editores), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijoff, 1992.
- LAURSEN, Finn, “Explaining the Intergovernmental Conference on Political Union”, en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (editores), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijoff, 1992.
- LAURSEN, Finn, “The Maastricht Treaty: a critical evaluation”, en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (editores), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijoff, 1992.
- LEQUESNE, Christian, “The French Presidency: The Half Success of Nice”, en *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*, número especial de *Journal of Common Market Studies*, 2001.
- LÓPEZ DE LA TORRE, Salvador, “Ampliación y reforma institucional”, en *Política Exterior*, vol. XIV, nº 74, 2000.

- LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma, “Los resultados de la CIG de 1996: claves para una reforma”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 1, 1997.
- LOUIS, Jean-Victor, *L’Union européenne. Le projet de traité du Parlement européen*, Jornadas de estudios organizadas por el Institut d’Etudes européennes, Bruselas, Universidad de Bruselas, 1983.
- LOUIS, Jean-Victor, “El Tratado que instituye la Unión Europea”, en *Revista General de Derecho*, nº 457, 1985.
- LOUIS, Jean-Victor, “Les accords de Maastricht: un premier bilan”, en *Revue du Marché Unique Européen*, nº 4, 1991.
- LOUIS, Jean-Victor, “Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, nº1, 1995.
- LOUIS, Jean-Victor, “La Traité d’Amsterdam. Une occasion perdue?”, en *Revue du Marché Unique Européen*, nº 2, 1997.
- LIPSIUS, J., “The 1996 Intergovernmental Conference”, en *European Law Review*, nº 3, 1995.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-17, 1992.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “Las funciones de la Unión: análisis del sistema de fuentes y de la elaboración y control del cumplimiento de las normas en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea”, en OREJA, Marcelino (director), *La Constitución Europea*, Madrid, ACTAS, 1994.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “Reflexiones sobre el Proyecto de Constitución Europea ante la perspectiva de la reforma de 1996”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 15, nº 45, 1995.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996”, en AA.VV., *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED, 1997.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “ El Tratado de Amsterdam: Aspectos generales del pilar comunitario”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, serie B, nº 29, 1998.

- MARIÑO, Fernando F., “El Tratado de la Unión Europea. Análisis General”, en MARIÑO, Fernando F. (editor), *El Tratado de la Unión Europea. Análisis Jurídico*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995.
- MARISCAL, Nicolás, “El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 20, 1999.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “¿Necesita la Unión Europea una Constitución?”, en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 0, 1997.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “La reforma de Niza: Compleja, insuficiente, provisional e incierta”, en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja (editorial)*, nº 7/8, 2001.
- MELLADO PRADO, Pilar, “La Conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 1, 2001.
- MORENO JUSTE, Antonio, “El debate sobre el futuro de Europa. Alternativas posibles”, en *Política Exterior*, vol. XVI, nº 85, 2002.
- NENTWICH, Michael, “The European Union Intergovernmental Conference 1996/97: The Moment of Constitutional Choice for a Democratic Europe?”, en FOLLESDAL, Andreas y KOLOWSKI, Peter (editores), *Democracy and the European Union*, Berlin, Springer, 1998.
- NICKEL, Dietmar, “Le project de traité instituant l’union européenne élaboré para le Parlement Européen”, en *Cahiers de Droit Européenne*, nº 5-6, 1985.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino, “La Unión Europea: Entre los pueblos y los Estados. Una reflexión tras el final de la Conferencia Intergubernamental de 1996”, en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 2 (suplemento), 1998.
- ORTEGA, Martín, “Europa ante el espejo”, en *Política Exterior*, vol. XIV, nº 77, 2000.
- PAULOURO DAS NEVES, J., “O Tratado de Maastricht e a construção europeia”, en *A Uniao Europeia*, Faculdade de direito, Curso de Estudos Europeus, Coimbra, 1994.
- PERERA GÓMEZ, Eduardo, “The Amsterdam Failure”, en *Revista de Estudios Europeos*, vol. 11, nº 42, 1997.
- PÉREZ CARRILLO, Elena Fátima, “El Tratado de Amsterdam. Entre el mercado de los quince y la Europa del siglo XXI”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 186, 2000.

- PÉREZ CARRILLO, Elena Fátima, “El Tratado de Niza. Entre la consolidación de la Unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa”, en *Revista de Estudios Europeos*, nº 27, 2001.
- PESCATORE, Pierre, “Nice-Aftermatch” (Editorial), en *Common Market Law Review*, vol. 38, nº 2, 2001.
- PETITE, Michel, “Le Traité d’Amsterdam: ambition et réalisme”, en *Revue du Marché Unique européen*, nº 3, 1997.
- PETITE, Michel, “Nice, traité existentiel, non essentiel”, en *Revue du Droit de L’Union européenne*, nº 4, 2000.
- PIERRE-CAPS, Stéphane, “L’Union européenne, demos et légitimité: de l’Etat-nation à la Multination”, en *Civitas Europa*, nº 1, 1998.
- REMIRO, A., “La Europa movediza”, en *Política Exterior*, nº 36, 1993.
- SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, “El proceso de Construcción Europea y la Unión Europea”, en FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio, FORCADA BARONA, Ignacio, HUESA VINAIXA, Rosario y SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, *Instituciones de Derecho Comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000 (2ª ed.).
- SHAW, Jo, “The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications”, en *European Public Law*, vol. 7, nº 2, 2001.
- SILVESTRO, Massimo y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Javier, “Le Traité d’Amsterdam: une évaluation critique”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 413, 1997.
- SPIERMANN, Ole, “The otherside of the story: an unpopular essay on the making of the European Community Legal Order”, en *European Journal of International Law*, vol. 10, nº 4, 1999.
- TIZZANO, Antonio, “Apunti sul trattato do Maastricht: struttura e natura dell’Unione Europea”, en *Il foro italiano*, nº 6, 1995.
- TOULEMON, Robert, “For a democratic Europe”, en WESTLAKE, Martin (editor), *The European Union beyond Amsterdam: new concepts of European integration*, Londres, Routledge, 1998.
- TOUSCOZ, Jean, “Un large débat. L’avenir de l’Europe après la Conférence Intergouvernementale de Nice (CIG-2000)”, en *Revue du Marché Commun et de L’Union Européenne*, nº 447, 2001.
- VAN NUFFEL, Pieter, “Le traité de Nice – Un commentaire”, en *Revue du Droit de L’Union Européenne*, nº 2, 2001.

- VIDAL-FOLCH, Xavier, “La Europa que viene: retos políticos y económicos”, en *Política Exterior*, vol. XVI, nº 85, 2002.
- VICIANO PASTOR, Roberto, “El largo camino hacia una Constitución europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 1, 2001.
- WEILER, Joseph, “After Maastricht: Community Legitimacy in Post-1992 Europe”, en ADAMS, William James (editor), *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*, Michigan, The University of Michigan Press, 1993.
- WESSELS, Wolfgang, “Nice Results: The Millennium IGC in the EU’s Evolution”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº 2, 2001.
- WESTENDORP Y CABEZA, Carlos, “El futuro de Europa”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 1, 2001.
- WINKLER, Bernhard, “Is Maastricht a Good Contract?”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 1, 1999.
- WRITTE, Bruno, “La estructura en pilares y la naturaleza de la Unión Europea: ¿Templo griego o catedral gótica francesa?”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 53 II, 1999.

2. Sistema institucional de la UE. El Parlamento Europeo.

2.1. Monografías

- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *Euroelecciones 94: un Parlamento para una legislatura constituyente de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1994.
- ALLUE BUIZA, Alfredo, *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990.
- ANTONIOLLI DEFLORIAN, L., *La struttura istituzionale del nuovo diritto comune europeo: competizione e circolazione dei modelli giuridici*, Trento, Università degli studi di Trento, 1996.
- ASTARITA, Mario, *Europa al plurale. Potere e democrazia nell’Unione Europea*, Catanzaro, Rubbettino Editore, 1999.
- ATTINA, Fulvio, *Introducción al sistema político de la CE*, Madrid, Centro de Estudios Sociopolíticos, 1992.

- BARRACHINA JUAN, Eduardo, *Las Instituciones de la Comunidad Económica Europea*, Barcelona, PPU, 1988.
- BOULOIS, Jean, *Droit institutionnel del communautés européennes*, París, Montchrestien, 1990 (2ª ed.).
- CHALMERS, Damian, *European Union Law, Vol. I: Law and EU Government*, Aldershot, Dartmouth, 1998.
- CLOSA, C., *Sistema político de la Unión Europea*, Editorial Complutense, 1997.
- DRAETTA, Ugo, *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, Milán, Giuffrè editore, 1999.
- EL-AGRAA, Ali M., *The European Union. History, Institutions, Economics and Policies*, Hertfordshire, Prentice Hall Europe, 1998.
- GIL ROBLES, José María, *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Luxemburgo, Parlamento Europeo, 1997.
- GONZÁLEZ-OLDEKOP, Florencia, *La Integración y sus Instituciones*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, *El sistema institucional de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2ª ed., 1993.
- HIX, Simon, *The political system of the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999.
- JACQUÉ, Jean Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, París, Dalloz, 2001.
- LOUIS, Jean-Victor, *L'Union européenne et l'avenir de ses institutions*, Bruselas, Presses Universitaires de France, 1996.
- LOURAU, R., *El Análisis Institucional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1988.
- MANIN, Philippe, *Les Communautés européennes: l'Union européenne; droit institutionnel*, París, Pedone, 1993 y 1998 (4ª ed.).
- MOUSSIS, Nicolas, *Accès à l'Union européenne: institutions et politiques*, Bierges, Editions Mols, 1995.
- NOËL, Émile, *Las Instituciones de la Comunidad Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1ª ed. 1988 y 2ª ed. 1993.
- NUGENT, Neill, *The government and politics of the European Union*, Macmillan, Londres, 1999.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino, *Las Instituciones Europeas*, Barcelona, Salvat, 1995.

- PELÁEZ MARÓN, José Manuel, *Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2000.
- PEÑA ROMO GARCÍA, María de la, *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2001.
- PINTO PEREIRA, Antonio, *O Parlamento Europeu*, Lisboa, Rei dos Livros, 1998.
- PIQUERAS GARCÍA, Augusto J., *La participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa comunitaria*, Granada, Universidad de Granada, 1993.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, 1993 y 1998 (3ª ed.).
- RIDEAU, Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996.
- TINDEMANS, Leo, *Presente y futuro del Parlamento Europeo*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1991.
- WESTLAKE, Martin, *A modern guide to the european parliament*, Londres, Pinter Publishers, 1994.
- WESTLAKE, Martin, *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-making process*, Londres, Pinter Publishers, 1994.

2.2. Obras colectivas

- AA.VV., Colección *La Unión Europea*, vol. *Tratados e Instituciones*, Madrid, CISS, 1995.
- BLONDEL, Jean, SINNOT, Richard y SVENSSON, Palle, *People and Parliament in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- CORBETT, Richard, JACOBS, Francis y SHACKLETON, Michael, *The European Parliament*, Londres, Cartermill, 1995 (3ª ed.).
- HUESA VINAIXA, Rosario, FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio, FORCADA BARONA, Ignacio y SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, *Instituciones de derecho comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- JACOBS, Francis, CORBETT, Richard y SHACKLETON, Michael, *The European Parliament*, Harlow, Longman, 1992 (2ª ed.).
- JACQUE, J. P., BIEBER, R., CONSTANTINESCO, V. y NICKEL, D., *Le Parlement européen*, París, 1984.

- LASOK, Dominik y LASOK, K. P. E., *Law and Institutions of the European Union*, Londres, Butterworths, 6ª ed., 1994.
- LOUIS, Jean-Victor y D. WAELBROECK (directores), *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruselas, Université de Bruxelles, 1988.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw Hill, 1996, 2ª ed. 1999.
- MARKS, Gary, SCHARF, Fritz W., SCHMITTER, Philippe C. y STREECK, Wolfgang (editores), *Governance in the European Union*, Thousand Oaks CA, Sage Publications, 1996.
- NUGENT, Neill (editor), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Londres, McMillan, 1997.
- Parlamento Europeo, *Bibliographie/Bibliography 1990-1996*, Bruselas, 1997.
- Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, *(Co-)Governance after Maastricht: The European Parliament's institutional performance 1994-1998* (Documento de Trabajo), Bruselas, 1999.
- SILVESTRO, Massimo y MICHEL, Alice (directores), *Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1993.
- SUBIRATS, Joan y VILANOVA, Pere (editores), *El Parlamento Europeo*, Barcelona, Ariel, 1984.
- Unión Europea de Federalistas, *Commissione per i problemi istituzionali. Proposte per la soluzione della crisi istituzionale della Comunità (aggiornamento delle Risoluzioni del Comité d'Etudes por la Constitution européenne)*, Pavia, Ed. Libera Associazione "Il Federalista", 1982.

2.3. Artículos y colaboraciones

- ADRIÁN ARNAIZ, Antonio y FONSECA MORILLO, Francisco, "La estructura institucional de la Unión Europea", en VEGA MOCOROA, Isabel (directora), *La integración económica europea: Curso básico*, Valladolid, Lex Nova, 1996.
- ALDECOA, F. Y MUÑOZ, A., "Hacia una Ley Electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo", en *Revista de Instituciones Europeas*, nº 2, 1986.

- ALVARGONZÁLEZ SAN MARTÍN, F., “El Parlamento Europeo”, en *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1998.
- ANDERSEN, Svein S. y BURNS, Tom, “The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance”, en ANDERSEN, Svein S. y ELIASSEN, Kjell A., *The European Union: How Democratic Is It?*, Londres, SAGE, 1996.
- ANDERSEN, Svein S. y ELIASSEN, Kjell A., “Democracy: Traditional Concerns in new Institutional Settings”, en ANDERSEN, Svein S. y ELIASSEN, Kjell A., *The European Union: How Democratic Is It?*, Londres, SAGE, 1996.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, en *Gaceta Jurídica de la UE*, nº 211, 2001.
- AREILZA CARVAJAL, José M. de, “Las transformaciones del poder europeo: reforma institucional, principio de subsidiariedad y cooperaciones reforzadas”, en AREILZA CARVAJAL, José M. de (coordinador), *España y las transformaciones de la Unión Europea*, Madrid, Fundación para el análisis de los Estudios Sociales, 1999.
- ARCOS VARGAS, M. C., “Algunas reflexiones sobre la necesidad de una reforma en las Instituciones Políticas de la Unión Europea”, en *Cuestiones Actuales de Derecho Comunitario III-Cuadernos de Derecho Internacional nº 7*, Córdoba, 1995.
- ÁVILA, Antonio María, “La interpretación del sistema institucional de la Unión Europea y su dinámica evolutiva”, en MAESSO CORRAL, María y GONZÁLEZ BLANCO, Raquel (coordinadoras), *El futuro de la Unión Europea*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1999.
- BITSCH, Marie-Thérèse, “Les institutions européennes, reflet ou promoteur des identités européennes”, en BITSCH, Marie-Thérèse, LOTH, Wifried y POIDEVIN, Raymond (directores), *Institutions Européennes et Identités Européennes*, Bruselas, Bruylant, 1998.
- BLOKKER, Niels M. y HEUKELS, Ton, “The European Union : historical rigins and institutional challenges”, en HEUKELS, Ton, BLOKKER, Niels y BRUS, Marcel, *The European Union after Amsterdam*, Londres, Kluwer Law International, 1998.
- BLUMANN, Claude, “Aspects institutionnels”, en *Révue Trimestrielle de Droit Européen*, nº 4 (*Le Traité d’Amsterdam*), 1997.

- BOGDANDY, Armin von, “La fusion des Communautés dans l’Union européenne. Un modèle juridique de pluralisme institutionnel dans un cadre institutionnel unique”, en *Revue du droit de L’Union européenne*, nº 3, 2001.
- BRADLEY, Kieran ST. C., “Institutional design in the Treaty of Nice”, en *Common Market Law Review*, vol. 38, nº 5, 2001.
- BÚRCA, Gráinne de, “The institutional development of the European Union: a constitutional analysis”, en CRAIG, Paul y BÚRCA, Gráinne de (editores), *The evolution of European Union Law*, Corby, Oxford University Press, 1999.
- CANGA FANO, D., “El Tratado de Amsterdam: valoración crítica desde el punto de vista del Consejo”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº21, 1999.
- CASTRO RUANO, José Luis, “La circunscripción regional en la hipótesis de una ley electoral uniforme para el Parlamento Europeo”, en *Anuario de Derecho Internacional*, 1994.
- CORBETT, R., “Representing the people”, en DUFF, Andrew, PINDER, John y PRYCE, Roy (editores), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, Londres, Routledge, 1994.
- COSTA, Olivier, “Le parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique”, en DUPRAT, Gérard, *L’Unione européenne. Droit, politique, démocratie*, París, Presses Universitaires de France, 1996.
- CURTIN, Deirdre, “The constitutional structure of the Union: a Europe of bits and pieces”, en *Common Market Review*, nº 1, 1993.
- CURTIN, Deirdre, “Betwixt and between: democracy and transparency in the governance of the European Union”, en WINTER, Jan A., CURTIN, Deirdre, KELLERMAN, Alfred E. y Witte, Bruno de (editores), *Reforming the Treaty on European Union –The legal Debate–*, La Haya, Kluwer Law International, 1995.
- CURTIN, Deirdre y DEKKER, Ige, “The European Union as a ‘layered’ international organization: institutional unity in disguise”, en CRAIG, Paul y BÚRCA, Gráinne de (editores), *The evolution of European Union Law*, Corby, Oxford University Press, 1999.
- DANKERT, Piet, “What Parliament for Europe?”, en HEUKELS, Ton, BLOKKER, Niels y BRUS, Marcel, *The European Union after Amsterdam*, Londres, Kluwer Law International, 1998.

- DEHOUSSE, Renaud, “European institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure?”, en *Common Market Law Review*, vol. 35, nº 3, 1998.
- DINAN, Desmond, “Governance and Institutions 1999: Resignation, Reform and Renewal”, en *The European Union: Annual Review of the EU 1999/2000*, número especial de *Journal of Common Market Studies*, 2000.
- DINAN, Desmond, “Governance and Institutions 2000: Edging Towards Enlargement”, en *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*, número especial de *Journal of Common Market Studies*, 2001.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, “La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-18, 1992.
- EARNSHAW, D. Y WOOD, J., “The European Parliament and Biotechnology Patenting: Harbinger of the Future?”, en *Journal of Commercial Biotechnology*, Vol. 5, nº 4, 1999.
- EHLERMANN, C. D., “Le Parlement face à la Commission”, en LOUIS, Jean-Victor y D. WAELBROECK (directores), *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruselas, Université de Bruxelles, 1988.
- FALKNER, Gerda y NENTWICH, Michael, “The Amsterdam Treaty: The Blueprint for the Future Institutional Balance? ”, en NEUNREITHER, Karlheinz y WIENER, Antje (editores), Oxford, Oxford University Press, 2000.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Javier, “El Tratado de Amsterdam y la Conferencia Intergubernamental de 1996 desde la óptica del Parlamento Europeo”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº21, 1999.
- FITZMAURICE, John, MAGNETTE, Paul y SEIDELMANN, Reimund, “Quelles institutions pour la grande Europe?”, en TELÒ, Mario y MAGNETTE, Paul (directores), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruselas, Editions Complexe, 1997.
- FORCADA BARONA, Ignacio, “El sistema institucional de las Comunidades Europeas”, en FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio, FORCADA BARONA, Ignacio, HUESA VINAIXA, Rosario y SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel, *Instituciones de Derecho Comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000 (2ª ed.).
- FOSTER, Nigel, “Institutional and jurisdictional questions. The new conciliation committee and Art. 189 b EC”, en *European Law Review*, nº 2, 1994.

- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “Parlamento Europeo y parlamentos nacionales”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 1, 2001.
- GEORGOPOULOS, Théodore y LEFEVRE, Silvère, “La Commission après le traité de Nice: métamorphose ou continuité?”, en *Revue trimestrielle de droit européen*, nº 3, 2001.
- GIRÓN LARRUCEA, José A., “El principio del equilibrio institucional en el proceso de evolución del Parlamento Europeo”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 189, 2000.
- GONZÁLEZ SANCHEZ, Enrique, “La evolución institucional de la UE: del sistema cuadripartito previsto en los Tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de realización de la unificación europea”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 1, 1994.
- GRANDE, Edgar, “Instituciones e intereses en Europa: grupos de interés y gobernanza en un sistema estructurado por niveles múltiples”, en *Foro Internacional*, vol. XLII, nº 2, 2002.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “El sistema institucional de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de revisión de 1996”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-26, 1996.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “Una reforma difícil pero productiva: la revisión institucional en el Tratado de Niza”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 9, 2001.
- HAIBACH, G., “Council Decision 1999/468 – a new Comitology Decision for the 21st Century”, *EIPASCOPE, European Institute of Public Administration*, nº 1999/3.
- HARTLEY, Trevor C., “Constitutional and Institutional Aspects of the Maastricht Agreement”, en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 42, 1993.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto, “El Tratado de la Unión Europea y el déficit democrático”, en AA.VV., *La Constitución Española en el ordenamiento comunitario europeo*, vol. II, Madrid, 1995.
- HERZOG, Philippe, “La partecipazione dei cittadini alla costruzione dell’Europa e la dinamica delle riforme istituzionali”, en AA.VV., *Contro Maastricht. Una nuova prospettiva per il vecchio continente*, Milán, Edizioni Punto Rosso, 1997.
- HUIBAN, Odile, “Les accords inter-institutionnels dans l’Union européenne”, en AA.VV., *Problèmes actuels de droit communautaire*, París, Université Pantheon-Assas (París II), 1998.

- JANER TORRENS, Joan David, “La nueva decisión 1999/468 sobre la comitología: un avance significativo en la mejora y simplificación de los procedimientos de delegación de potestades de ejecución a la Comisión”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 7, 2000.
- JUDGE, D., EARNSHAW, D. y COWAN, N., “Ripples or Waves: The European Parliament in the European Community Policy Process”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 1, nº 1, 1994.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José, “La reforma institucional comunitaria en el Tratado de la Unión Europea”, en AA.VV., *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 1994.
- LODGE, Juliet, “The European Parliament: from Assembly to Co-legislature. Changing the Institutional Dynamics”, en LODGE, Juliet (editora), *The European Community and the Challenge of the Future*, Londres, Printer, 1989.
- LODGE, Juliet, “Legitimidad democrática y el Parlamento Europeo”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 90, 1995.
- LODGE, Juliet, “The European Parliament”, en ANDERSEN, Svein S., y ELIASSEN, Kjell A., *The European Union: How Democratic Is It?*, Londres, Sage Publications, 1996.
- LODGE, Juliet, “The European Parliament”, en KOURVETARIS, George A. y MOSCHONAS, Andreas (editores), *The impact of European Integration*, Londres, Praeger, 1996.
- LOUIS, Jean-Victor, “El marco institucional”, en OREJA, Marcelino (director), *La Constitución Europea*, Madrid, ACTAS, 1994.
- MAGNETTE, Paul, “Entre parlementarisme et déficit démocratique”, en TELÒ, Mario y MAGNETTE, Paul (directores), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruselas, Editions Complexe, 1997.
- MAJONE, Giandomenico, “Evolución de las políticas e instituciones regulatorias en la Unión Europea”, en *Foro Internacional*, vol. XLII, nº 2, 2002.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea”, en RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (directores), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Madrid, Civitas, 1993.
- MANGAS MARTÍN, Araceli, “La reforma institucional del Tratado de Amsterdam”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº. 3, 1998.

- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “La reforma institucional y la cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam”, en ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1998*, Madrid, Tecnos, 1999.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “La reforma del Parlamento Europeo: Ciudadanía, clave de representación y elección europea”, en VICIANO PASTOR, Roberto (coordinador), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- MEDINA ORTEGA, Manuel, “El Parlamento Europeo”, en AA.VV., *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED, 1997.
- MELLADO PRADO, Pilar, “La reforma de las instituciones”, en AA.VV., *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED, 1997.
- MORAVCSIK, Andrew y NICOLAIDIS, Kalypso, “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 1, 1999.
- MOUSSIS, Nicolas, “Pour une réforme drastique des institutions européennes”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 463, 2002.
- NAGANT DE DEUXCHAISNES, D., “Une réforme hésitante des institutions”, en LEJEUNE, Y. (coordinador), *Le Traité d’Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruselas, Bruylant, 1998.
- NAVARRO BATISTA, Nicolás, “El sistema institucional en el Tratado de Amsterdam”, en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* (Suplemento), nº 2, 1998.
- NOËL, Emile, “A New Institutional Balance?”, en DEHOUSSE, Renaud (editor), *Europe after Maastricht: an ever closer union?*, Munich, Beck, 1994.
- OLSEN, Johan P., “Reforming European Institutions of Governance”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 4, 2002.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino, “La révision institutionnelle de l’Union Européene”, en *Revueil des Cours (Académie de Droit International La Haye)*, nº 267, 1997,.
- PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz, “La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 15, 1996.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “El Parlamento Europeo y el principio de democracia en la Unión Europea”, en FARAMIÑÁN GILBERT, Juan Manuel de

- (coordinador), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2000.
- PIRIS, Jean-Claude, “After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transparent?”, en *European Law Review*, vol. 19, nº 4, 1994.
 - REICH, Charles, “Le Traité sur l’Union européenne et le Parlement européen”, en *Revue du Marché Commun*, nº 357, 1992.
 - REVENGA SÁNCHEZ, Miguel y LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, “Sobre la dificultad de calificar la forma de gobierno de la Unión Europea”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 43, 1995.
 - RIONDEL, Bruno, “Affirmation du Parlement européen et émergence d’une identité européenne, des années soixante à nos jours”, en BITSCH, Marie-Thérèse, LOTH, Wifried y POIDEVIN, Raymond (directores), *Institutions Européennes et Identités Européennes*, Bruselas, Bruylant, 1998.
 - ROLDÁN, Juan, “Un nuevo equilibrio de poder en la Unión Europea”, en *Política Exterior*, vol. XIV, nº 73, 2000.
 - ROLDÁN BARBERO, Javier, “El Sistema Institucional: el nuevo y el pendiente”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 186, 2000.
 - SCELO, Maud, “Le parlement Européen face à l’avenir de l’Europe. De la Convention Européenne à l’adoption d’une constitution pour l’Europe”, en *Revue du Marché Commun et de L’Union Européenne*, nº 462, 2002.
 - SCOFFONI, G., “Les relations entre le Parlement européen et les Parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté”, en *Cahiers de Droit Européen*, nº 1 y 2, 1992.
 - TELÒ, Mario, “Le metamorfosis istituzionali dell’Unione Europea e la nuova fase della costruzione europea”, *Europa/Europe*, 1997.
 - TROMBETTA, Francesco, “Lineamenti delle istituzioni comunitarie”, en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, nº 2, 2001.
 - VALDÉS ALONSO, Carmen M., “La Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996: Aspectos institucionales”, en *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, nº 60, 1995.
 - VANHOONACKER, Sophie, “The European Parliament and European Political Union”, en LAURSEN, Finn y VANHOONACKER, Sophie (editores), *The*

Intergovernmental Conference on Political Union, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992.

- VER LOREN VAN THEMAAT, P., “The internal powers of the Community and the Union”, en WINTER, Jan A., CURTIN, Deirdre, KELLERMAN, Alfred E. y Witte, Bruno de (editores), *Reforming the Treaty on European Union –The legal Debate–*, La Haya, Kluwer Law International, 1995.
- VERGÉS, J., “Parlement européen”, en *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 9, 1979.
- VIGUERA, E., “Las reformas institucionales en la Unión Europea tras la ampliación”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, nº 1440, 1995.
- WEILER, Joseph, “Parlement européen, intégration européenne, démocratie et légitimité”, en LOUIS, Jean-Victor y D. WAELBROECK (directores), *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruselas, Université de Bruxelles, 1988.
- WESTLAKE, Martin, “The style and the machinery: the roles of the European Parliament in the European Union’s legislative processes”, en CRAIG, Paul y HARLOW, Carol, *Lawmaking in the European Union*, Londres, Kluwer Law International, 1998.
- WOUTERS, “Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections on the Treaty of Nice”, *European Law Review*, nº 26, 2001.
- YATAGANAS, Xenophon, “The Treaty of Nice: The Sharing of Power and Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective”, en *European Law Journal*, vol. 7, nº 3, 2001.

3. Proceso normativo en la UE. La codecisión.

3.1. Monografías

- BLUMAN, Claude, *La fonction législative communautaire*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1995.
- CRAM, Laura, *Policy-making in the European Union*, Londres, Routledge, 1997.
- FONSECA MORILLO, Francisco, *El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico*, Madrid, IEF, 1986.

- GARCÍA LUPIOLA, Asier, *El procedimiento de adopción de decisiones del artículo 251 TCE (antiguo art. 189 B). La codecisión de Maastricht a Amsterdam* (Tesina de investigación correspondiente a los estudios de Doctorado), Bilbao, 1999.
- HÉRITIER, Adrienne, *Policy-Making and Diversity in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- KIRCHNER, Emil Joseph, *Decision making in the European Community*, Manchester, Manchester University Press, 1992.
- NAVARRO BATISTA, Nicolás, *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995 y 1997 (2ª ed.).
- PAU PEDRÓN, Antonio, *El proceso formativo del Derecho Comunitario Derivado*, Madrid, Tecnos, 1988.
- RAWORTH, Philip, *The Legislative Process in the European Community*, Boston, Kluwer Law and Taxation, 1993.
- PETERSON, John y BOMBERG, Elizabeth, *Decision-making in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999.

3.2. Obras colectivas

- AA.VV., *El proceso decisorio comunitario. Negociación, adopción y evaluación de decisiones en la Unión Europea*, Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, 1995.
- EARNSHAW, David y JUDGE, David, *The Cooperation Procedure (Working Paper Political Series W-11)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.
- KEOHANE, Robert y HOFFMAN, Stanley, *The New European Community: Decision making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991.
- Parlamento Europeo, Delegaciones en el Comité de Conciliación, *Informe de Actividades del 1 de noviembre de 1993 al 30 de abril de 1999*, Bruselas, 1999.
- Parlamento Europeo, Delegaciones en el Comité de Conciliación, *Informe de Actividades del 1 de mayo de 1999 al 31 de julio de 2000*, Bruselas, 2000.
- Parlamento Europeo, Secretaría de Conciliaciones, *Manual de la Conciliación*, Bruselas, 2000.

- WALLACE, Helen y WALLACE, William (editores), *Policy-making in the European Communities*, Oxford University Press, Londres, 1996.
- WALLACE, Helen y YOUNG, Alasdair P., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- WEATHERILL, Stephen y BEÁUMONT, Paul, *EC Law. The essential guide to the legal workings of the European Community*, Londres, Penguin Books, 1995 (2ª ed.).

3.3. Artículos y colaboraciones

- ANDERSEN, Svein S. y ELIASSEN, Kjell A., “Policy-making in the new Europe”, en ANDERSEN, Svein S. y ELIASSEN, Kjell A. (editores), *Making Policy in Europe*, Londres, Sage Publications, 1993.
- BIEBER, Roland y SALOMÉ, Isabelle, “Hierarchy of Norms in European Law”, en *Common Market Law Review*, nº 33, 1996.
- BOYRON, Sophie, “Maastricht and the codecision procedure: a success story” en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 45, nº 2, 1996.
- BOYRON, Sophie, “The Co-decision procedure: rethinking the constitutional fundamentals”, en CRAIG, Paul y HARLOW, Carol, *Lawmaking in the European Union*, Londres, Kluwer Law International, 1998.
- CAPOTORTI, F., “El procedimiento de producción legislativa en las Comunidades Europeas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 16, 1986.
- CERRO PRADA, B., “El dictamen conforme del Parlamento Europeo y la política exterior comunitaria: la problemática del art. 238 CEE”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1989.
- CORBETT, R., “Testing the new procedures: The European Parliament’s first experiences with its new ‘Single Act’ powers”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 27, nº 4, 1989.
- CRAIG, Paul, “Democracy and Rulemaking within the EC: an empirical and normative assessment”, en CRAIG, Paul y HARLOW, Carol, *Lawmaking in the European Union*, Londres, Kluwer Law International, 1998.
- DASHWOOD, Alan, “Community Legislative Procedures in the Era of the Treaty on European Union”, en *European Law Review*, vol. 19, nº 4, 1994.
- DASHWOOD, Alan, “Effectiveness and simplification of decision-making by the Council”, en WINTER, Jan A., CURTIN, Deirdre, KELLERMAN, Alfred E. y

- Witte, Bruno de (editores), *Reforming the Treaty on European Union –The legal Debate–*, La Haya, Kluwer Law International, 1995.
- DASHWOOD, Alan, “The constitution of the European Union after Nice: law-making procedures”, en *European Law Review*, vol. 26, nº 3, 2001.
 - EARNSHAW, David y JUDGE, David, “Early Days: The European Parliament, Codecision and the European Union Legislative Process Post-Maastricht”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 2, nº 4, 1995.
 - EARNSHAW, David y JUDGE, David, “From co-operation to co-decision: the European Parliament’s path to legislative power”, en RICHARDSON, Jeremy (editor), *European Union, powers and policy making*, Londres, Routledge, 1996.
 - FITZMAURICE, John, “An Analysis of the European Community’s Cooperation Procedure”, en *Journal of Common Market Studies*, nº 26, 1988.
 - FONSECA MORILLO, Francisco, “Los gastos no obligatorios del presupuesto comunitario: régimen jurídico y problemas planteados”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, 1984.
 - GARCÍA LUPIOLA, Asier, “Kodezizio-prozedura: Maastrichtetik Amsterdamera”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 20, 1999.
 - GARMAN, J. y HILDITCH, L., “Behind the Scenes: An Examination of the Importance of the Informal Processes at Work in Conciliation”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 5, nº 2, 1998.
 - GARRETT, Geoffrey, “From the Luxembourg compromise to codecision: decision making in the European Union”, en *Electoral Studies*, nº 3, 1995.
 - GONZÁLEZ SANCHEZ, Enrique, “El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la PESC”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 8, 2000.
 - GOSALBO BONO, Ricardo, “Co-decision: an appraisal of the experience of the European Parliament as co-legislator”, en *Yearbook of European Law*, nº 14, 1994.
 - JANER TORRENS, Joan David, “Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 5, 1999.
 - MACRAE, Donald, “Institutional and Decision-Making Changes”, en O’KEEFFE, David y TWOMEY, Patrick M. (coeditores), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Chancery Law, 1994.

- MARÍN RIAÑO, Fernando, “La función legislativa en los Parlamentos Europeos”, en GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José M^a. (director), *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid, Partido Popular Europeo, 1997.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique, “La adopción de actos en el proceso de toma de decisiones comunitario: procedimientos legislativos y comitología”, en AA.VV., *El proceso decisorio comunitario*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1995.
- MATHIJSEN, Pierre S.R.F., “The Power of co-decision of the European Parliament introduced by the Maastricht Treaty”, en *The Tulane European and Civil Law Forum*, nº 8, 1993.
- MEDINA ORTEGA, Manuel, “El papel del Parlamento Europeo en el proceso de creación del derecho” en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 1067 y ss.
- MORRISON, Emma, “Power to the Parliament! Decision-making post-Maastricht”, en *European Information Service*, nº 145, 1993.
- NAVARRO PORTELA, Miguel Ángel, “Actuación jurídica de la Unión: los procedimientos de adopción de decisiones”, en AA.VV., *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 1994.
- OLESTI RAYO, Andreu, “El ámbito material de la participación del Parlamento Europeo en la elaboración del derecho derivado de la Comunidad Europea”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-20, 1993.
- PARDO LEAL, Marta, “El Libro Blanco sobre la Gobernanza: ¿la reforma de la gobernación de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?”, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 216, 2001.
- PONZANO, Paolo, “Le processus de décision dans l’Union européenne”, en *Revue du Droit de L’Union européen*, nº1, 2002.
- REICH, Charles, “Le Traité d’Amsterdam et le champ d’application de la procédure de codécision”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 413, 1997.
- RESS, Georg, “Democratic Decision-Making in the European Union and the Role of the European Parliament”, en CURTIN, Deirdre y HEUKELS, Ton (editores), *Institutional Dynamics of European Integration*, Londres, Martinus Nijhoff, 1994.

- RICHARDSON, Jeremy, “Policy-making in the European Union: Interests, ideas and garbage cans of primeval soup”, en RICHARDSON, Jeremy (editor), *European Union, powers and policy making*, Londres, Routledge, 1996.
- RUFAS QUINTANA, José Luis, “El proceso legislativo comunitario”, en EUROPAKO ELKARTEKO ZUZENBIDEA- DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. Departamento de Justicia del Gobierno Vasco y Consejo General del Poder Judicial, Vitoria-Gasteiz, diciembre de 1993.
- SHACKLETON, Michael, “The Politics of Codecision”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 2, 2000.
- SILVESTRO, Massimo y ALBANI LIBERALI, Clara, “La codécision a été un succès, il faut aller de l’avant”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 406, 1997.
- TIMMERMANS, C. W.A., “The effectiveness and simplification of decision-making”, en WINTER, Jan A., CURTIN, Deirdre, KELLERMAN, Alfred E. y Witte, Bruno de (editores), *Reforming the Treaty on European Union –The legal Debate–*, La Haya, Kluwer Law International, 1995.
- TSEBELIS George y YATAGANAS, Xenophon, “Veto Players and Decision-making in the EU after Nice”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002.
- VAN DEN BOS, Jan M. M., “The European Community, Decision Making, and Integration”, en BUENO DE MESQUITA, Bruce y STOKMAN, Frans N. (editores), *European Community Decision Making*, Londres, Yale University Press, 1994.
- VICIANO PASTOR, Roberto, “La reforma del proceso de toma de decisiones comunitario en el Tratado de Amsterdam”, en VICIANO PASTOR, Roberto (coordinador), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- WINTER, Gerd, “Competences and law-making procedures”, en WINTER, Gerd (editor), *Sources and Categories of European Union Law*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.
- XANTHAKI, Helen, “The problem of quality in EU legislation: What on earth is really wrong?”, en *Common Market Law Review*, vol. 38, nº 3, 2001.

4. La Constitución Europea

- ALONSO GARCÍA, Ricardo, “La ¿nueva? Arquitectura judicial europea”, en ALBERTI ROVIRA, Enoch (dir.) y ROIG MOLÉS, Eduard (coord.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch – Fundació Carles Pi Sunyes, 2004.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, “La reforma institucional y el nuevo modelo europeo”, en *Europa ante su futuro. Una visión desde Euskadi*, Vitoria-Gasteiz, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, “El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?”, en ALBERTI ROVIRA, Enoch (dir.) y ROIG MOLÉS, Eduard (coord.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch – Fundació Carles Pi Sunyes, 2004.
- AREILZA CARVAJAL, José M. De, “La Convención Europea: un balance”, en *Política Exterior*, vol. XVII, nº 94, 2003.
- ARPIO SANTACRUZ, Marta, “La Convención Europea sobre el futuro de Europa”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 8, 2003.
- BENEYTO, José María, “¿Un nuevo diseño institucional? La doble legitimación de la UE”, en *Política Exterior*, vol. XVII, nº 96, 2003.
- BENEYTO PÉREZ, José M^a (dir.) y BECERRIL ATIENZA, Belén (coord.), *El gobierno de Europa: diseño institucional de la UE*, Madrid, Dykinson, 2003.
- BERTHU, Georges, *L'Europe sans les peuples. L'essentiel sur le projet de constitution européenne*, París, François-Xavier de Guibert, 2004.
- BIRKINSHAW, Patrick, “A Constitution for the European Union? – A Letter from Home”, en *European Public Law*, vol. 10, nº 1, 2004.
- BLÁZQUEZ PEINADO, M^a Dolores, “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 230, 2004.
- CALONGE VELÁSQUEZ, Antonio (dir.), *La reforma institucional en el Tratado de Niza*, Valladolid, Lex Nova, 2004.
- CARPINTERO DEL BARRIO, Miguel, “Población y equilibrio de poder. De Niza a la Convención”, en *Política Exterior*, vol. XVII, nº 96, 2003.
- CASSESE, Sabino, *Verso la Costituzione europea*, Milán, Giuffrè, 2003.

- Comisión Europea, *Summary of the agreement on the Constitutional Treaty*, de 28 de junio 2004.
- DAUVERGNE, Alain, *L'Europe en otage?: histoire secrète de la Convention*, París, Saint-Simon, 2004.
- Delegación del Parlamento Europeo en la Convención, *Resumen de la Constitución adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004* (PE 337.106).
- DEVUYST, Youri, *The European Union at the crossroads: the EU's institutional evolution from the Schuman Plan to the European Convention*, Bruselas, PIE, 2003.
- DEFARGES, PHILIPPE Moreau, *Comprendre la Constitution européenne*, París, Éditions d'Organisation, 2004.
- D'OLIVEIRA MARTINS, Guilherme, "Democracia europea – a audacia necesaria", en *Política Externa*, vol. 12, nº 4, 2004.
- DOUGAN, Michael, "The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?", en *European Law Review*, vol. 28, nº6, 2003.
- GIULIANI, Jean-Dominique, *Quinze + Dix. Le grand élargissement*, París, Albin Michel, 2003.
- GONZÁLEZ ZORRILLA, Miguel, "Una Constitución para Europa", en *Gaceta Sindical Reflexión y Debate. La ampliación de la UE*, Madrid, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2003.
- GÓMEZ CORONA. Esperanza, GUTIÉRREZ VEGA, Pablo, LEÑERO BOHÓRQUEZ, Rosario (coord.), *Una constitución para la ciudadanía de Europa: estudios sobre el proyecto de tratado por el que se instituye una constitución para Europa*, Cizur Menor, Aranzadi, 2004.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, "La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención (2003)", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003.
- JACQUÉ, Jean-Paul, "The principle of institutional balance", en *Common Market Law Review*, vol. 41, nº 2, 2004.
- KASACK, Christiane, "The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Co-Decision Procedure", en *European Union Politics*, vol.5, nº 2, 2004.
- KREPPEL, Amie, "Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence", en *Comparative Political Studies*, nº 35, 2002.

- KOKOTT, Juliane y RÜTH, Alexandra, “The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answer to the Laeken questions?”, en *Common Market Law Review*, vol. 40, nº 6, 2003.
- LAMMASSOURE, Alain, *Histoire secrète de la Convention européenne*, París, Albin Michel, 2004.
- LARUELLE, Annick, “The EU Decision-Making Procedures: Some Insight from Non Cooperative Game Theory”, en HOSLI, Madeleine, VAN DEEMEN, M. A. y WIDGRÉN (eds.), *Institutional Challenges in the European Union*, Londres, Rotledge, 2002.
- LEFEBVRE, Maxime, “Le grand bond vers l’est: une nouvelle Europe”, en *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 478, 2004.
- LENAERTS, Koen y GERARD, Damien, “The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed”, en *European Law Review*, vol. 29, nº3, 2004.
- LEQUESNE, Christian, *L’Europe des vingt-cinq: 25 cartes pour un jeu complexe*, París, Autremen, 2004.
- LOUIS, Jean Víctor, “¿Qué instituciones para la Europa ampliada?”, en *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, Vitoria-Gasteiz, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra, 2003.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, 2003.
- MOREAU DEFARGES, Philippe, *La “Constitution” européenne en question*, París, Editions d’Organisation, 2004.
- NIETO GARRIDO, Eva, “La reforma constitucional de la Comisión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 17, 2004.
- PETSCHEN, Santiago, “Europa: ¿Estados o ciudadanos? Tras el fracaso de Bruselas”, en *Política Exterior*, vol. XVIII, nº 98, 2004.
- PONCINS, Étienne, *Vers une Constitution européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, París, Ed. 10/18, 2003.
- QUERMONE, Jean-Louis, “Les défis d’ordre institutionnel lancés à l’Union européenne”, en *L’Europe en formation*, nº 2, 2003.

- SELCK, Torsten J. y STEUNENBERG, Bernhard, “Between Power and Luck. The European Parliament in the EU Legislative Process”, en *European Union Politics*, vol. 5, nº 1, 2004.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel, “El sistema jurisdiccional en el Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003.
- STOKMAN, Frans y THOMSON, Robert, “Winners and Losers in the European Union”, en *European Union Politics*, vol. 5, nº 1, 2004.
- WALLACE, Helen, “Designing Institutions for an Enlarging European Union”, en WITTE, B. de (editor), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Florencia, European University Institute, 2003.
- ZILLER, Jaques, *La nouvelle Constitution européenne*, París, La Découverte, 2004.